DEFENCE ESTIMATES

INTRODUCTION

The consistent aim of Canadian security policy for more than three decades has been to contribute to the maintenance of world peace and, in particular, to the prevention of a war that would engulf Canada. We have achieved our aim by providing, in concert with our Allies, a believable and therefore effective deterrent to the threat of aggression which we have seen the Soviet Union and its allies as potentially raising against us. At the same time we have pursued with vigour and persistence the objective of arms control and disarmament arrangements which would produce equal or greater security for all while lowering reliance on military power, particularly nuclear power, for that purpose.

The vast majority of Canadians have accepted that Canada's defence policy has served Canada's security interests well and has provided a sound foundation for the pursuit of a wide range of other Canadian interests both at home and in the international arena. Without ignoring the importance to us of other members of the free world, in particular Japan, they recognize that the countries with which we are allied are collectively the countries with which we have the closest and longest-standing relationships. They are the countries with which we carry on the bulk of our trade; which Canadians visit most frequently and in the largest numbers; and with which we share our most prized political, social and cultural values. In short they are the countries with which, even though they include our principal commercial competitors, we share the greatest range of interests and conduct the most intensive and variegated relations.

Within this community members contribute according to agreed assessment of need and individual determination of capability. All derive a measure of security each could not enjoy alone. Canada has made important military commitments to its allies over the years and has received, in return, benefits of security far greater than we could have achieved by ourselves. The confidence which Canadians have developed in the collective strength of the North Atlantic Alliance and the security we have enjoyed over three decades have, however, brought with them problems of perception of our situation. There is a tendency to believe either that Canada and the values we cherish are not under physical threat or that Canada's part in the collective defence effort is such that the threat of attack on Canada would not change whether our defence effort were to double or be halved.

.../2

One of the features of Canada's geostrategic situation is that it is virtually impossible convincingly to demonstrate that Canada's national security against threats of military attack is diminished by reducing the size and capability of the Canadian Forces or is increased by increasing them. What can, however, be demonstrated is that reductions in the size and capability of the Canadian Forces do subtract from the military capabilities of the collective defence system which we have chosen to preserve our national security. Similarly it is demonstrable that increases in the size and capabilities of our forces do add to the military capabilities of that collective defence system. How much, in relation to the total capabilities of the Alliance, is unanswerable. The present size of the Canadian Forces is such that the military impact of any increases or reductions we might choose to make would, in the overall collective scheme of things, not be decisive. This is not to suggest that our military contributions to the collective capability are unimportant or that changes upwards or downwards in the level of our contributions would go unnoticed or be viewed as unimportant by our Allies and our potential adversaries. It is, rather, to suggest that what we gain for our national security from collective defence arrangements is more and, indeed substantially more, than what we contribute as a party to those arrangements.

As long as the principal threat to our security at home remains that of a nuclear attack on North America and as long as there remains no real defence against such an attack, we must seek our security in preventing such an attack from occurring. Until this can be assured by means of mutual arms control and disarmament arrangements we have no choice but to follow the route of deterrence of an attack. For that deterrence we participate in a significant way in the maintenance of the conventional military capabilities of the North Atlantic Alliance in Europe, where the threat of aggression against us has been successfully contained for a generation, and in the sea approaches to the North American continent.

We must, however, in the final analysis rely mainly upon the retaliatory capabilities of the strategic forces of the USA. For this reason, we have concentrated a substantial portion of our effort on assisting the USA in maintaining an adequate and credible retaliatory capability - the essence of deterrence. We do this by contributing to early warning of attack and by helping where we can to reduce the vulnerability to attack of the least protected elements of the US strategic retaliatory forces. Similarly we contribute to our own security by helping to ensure

.../3

that, until international negotiations achieve agreement which renders them unnecessary, those strategic retaliatory forces remain credible; that they are indeed capable of doing what they are advertised as being able to do. It is a logical outgrowth of our security situation, and in our security interest, that we also, within the limits of reasonable demand on our national resources, play a part in containing military confrontation in those parts of the world and in those sets of circumstances where hostilities carry a risk of escalation even to the point of precipitating a nuclear attack on North America.

We have concluded, judging that the international strategic outlook demands increases in the collective military capabilities of the North Atlantic Alliance, that we should consider further prudent enlargement of the size and capability of the Canadian Forces. Our approach has not been to add to the number of commitments but rather to increase our capacity to fulfil those we now have. The Government is engaged in the process of allocating increased real resources to our security and defence, and we are looking seriously at the proper and most productive relationship amongst the four requirements facing us. These are first, to fill out in manpower and material our present force posture; second, by means of timely programs of equipment replacement and modernization, to assure the continuing effectiveness of our existing military capabilities; third, through such measures as prepositioning in North Norway the heavy equipment of our land force earmarked for reinforcement of that area, to enhance the deterrent value of our commitment; and fourth, to enhance further the deterrent effectiveness of the forces by making prudent provision to increase their readiness for combat and their capacity to sustain combat operations in the event of hostilities.

Mindful and appreciative of the valuable contributions to public awareness and discussion of important defence questions made by recent studies by parliamentary committees, academic experts and other concerned groups, I am more than happy to respond to the expression of interest in and desire for information on a subject of fundamental importance to Canadians' security and well-being. In the pages that follow I set out in some detail and against the background of our current assessment of the world scene, what we are doing and what we propose to do.

Hon J. Gilles Lamontagne
Minister of National Defence

15 March 1983

.../4

THE STRATEGIC ENVIRONMENT

It is obvious that Canada's interests are profoundly affected by the world around it. It is important, nevertheless, to remind ourselves of this from time to time for it is only from the international environment that military threats to Canada can arise. How we provide for our security must, therefore, take into account the nature of the global environment and how we think it will evolve.

As we look beyond our borders and peer forward into a hazy future, we see a complex environment marked by uncertainty and volatility, by unclear economic prospects for most nations, by unsatisfied aspirations and grim circumstances for many peoples, and by anxieties about the capacities of many of the international institutions on which we have relied for order in the world. This environment is also one of tense and strained interstate relations, clashing ambitions, and endemic conflict stemming from multiple causes. In such a setting, and in the absence of an effective mechanism for enforcing a universal rule of peaceful settlement, resolution of international problems through violence and warfare remains all too frequent, levels of armament tend to rise and modern arms to spread. In a world of many perils, the search for international peace without arms must rely, paradoxically, on the existence of military force adequate to discourage aggression. This appears likely to be true with respect to Canada and the western democracies for as long as they are confronted by a coalition of states led by a military superpower whose political system, ideological values, and rulers' perception of its strategic interests remain fundamentally antagonistic to our own.

While nothing can be anticipated with confidence, except the probability of surprise, the rest of the 1980s is likely to continue to be a period of difficult adjustment for the Western Community, for Canada as a member of that Community, and for the international system as a whole. In both the international and domestic context, security in the broadest sense will continue to be not only a function of basic military elements, but it will also be strongly influenced by economic and political factors. Comprehensive national security in the years ahead will call for a comprehensive national strategy.

Despite the inherent strength and resilience of Canada and its allies and friends, the western position in international affairs faces a number of challenges which will test the determination of the western community to

.../5

defend its basic interests, especially in regions critical to its continued well-being. In individual countries of the western world, problems will include:

- restoration of economic health and progress;
- threats to established institutions, in some cases hostile and violent;
- insecurity of supply of energy and raw materials;
- increased competition with other established industrialized trading powers, as well as with the emerging and dynamic developing countries;
- financial shocks associated with a fragile international monetary system; and
- demands for the maintenance of high levels both of social and of defence expenditures.

The Soviet leaders can be expected to continue to direct vast national resources into the further development and modernization of their already massive armed forces. They will do this whether, as they allege it is in response to the threat of encirclement, or, as their adversaries see it, to support their global strategic objectives, bolster their imperial power base, and justify claims to superpower status. But the net cost of Soviet military programs will grow as domestic productivity declines and the burden of imperial over-extension gets heavier. Soviet success in competing with the West will be conditioned by internal economic, social and political pressures and discontent within its empire. Faced with the lagging appeal of their official ideology and often fleeting political/economic influence in distant zones, the Soviet leaders will continue nevertheless to have available to them military means with which to exploit instability and seek political leverage in areas important to western security. Since they will continue to be unable to compete successfully with the West in ideological or economic terms, the Soviet rulers' temptations to use, or threaten the use of, military power to gain political advantage will persist. It will remain likely, however, that Soviet military force will not be applied directly so long as, and where, a western armed response would be the result. How to live in relative safety with the Soviet Union will, therefore, endure as a dominant concern in the West.

.../6

Within the North Atlantic Alliance, however, public anxieties about the possibilities of war waged with weapons of unprecedented destructive power and with unimaginable consequences will combine with severe economic strains to place increasing pressure on military budgets and to inhibit the modernization of allied defences. Public concerns will inevitably be exploited by Soviet propaganda and disinformation. It will remain the task of Alliance Governments to explain to their citizens both what nuclear deterrence is all about; why it is necessary to rely on it as the search for agreement on a better way to live in peace and security goes on; and how less reliance on nuclear weapons to keep the peace leads inexorably to substantially greater expenditure on other means to deter aggression.

The widespread aspiration to end the pouring of national treasure into weapons is in keeping with the highest traditions of western societies. Still the impulse to pacifism requires the balance of realistic recognition that arms control and disarmament, desirable as they may be, are not and cannot be ends in themselves. Security of their peoples in freedom will remain the first and greatest charge of western governments. They will, therefore, find themselves impelled to maintain both cohesion, which is the collective strength, and the imagination and clearheaded persistence to achieve arrangements with potential antagonists which provide equal security at lower levels of military effort. They will also need to give continuous attention to providing the arguments and explanations which will allow free people to make rational judgements on the course being followed.

Economic, social and political frustrations will persist in the "Third World". National rivalries will grow, and both internal and international tensions will, in some cases, have anti-western overtones. Although western military security will seldom be directly involved in Third World upheavals, the health of western societies and economies may be seriously affected. Dependence upon energy and raw materials furnished by a limited number of Third World suppliers is an obvious example of western vulnerability. Members of the western community, therefore, could be increasingly required to contemplate political, economic or even military measures to defend their essential interests.

For example, chronic instability in parts of the Third World has the potential to disrupt commercial activities important to Canadians. Europe and Japan, two of our principal trading partners, are heavily dependent on raw

.../7

materials supplied by countries of the developing world, in particular, those of the Middle East and Africa. Interruption of some of these supplies could have serious effects on the social and economic well-being of some of our allies and major trading partners with whose well-being our own is linked.

In Central America attempts to change political systems by insurgency and civil war, though the result of local conditions, harbour the potential for external intervention. While there is no immediate or direct threat to Canada in this situation, it is of serious concern to the United States and to some countries of the Caribbean basin with whom we have been establishing closer economic and political relations. The spread of fighting in that region could therefore have significant, if indirect, consequences for Canada.

To the west, Canada fronts on the Pacific Ocean and has important trade links with nations on its shores. It cannot ignore security issues in that immense area. Though there is an uneasy stability in the region as a whole, a festering war fuelled by Vietnam and supported by the Soviet Union continues in Indo China, as do antagonistic relations between the two Koreas, China and Vietnam, and China and the Soviet Union, all of which thwart the peaceful evolution of the region. Linked to these unsettling situations and to each other, are the dynamic elements inherent in the growth of Soviet military power and Soviet aspirations to increase its influence as a Pacific power, and to constrain American and Chinese influence, China's struggle to achieve modernity within an accepted sphere of influence, and redefinition of Japanese and American defence responsibilities. All these factors suggest a changing security environment at a time when economic developments stimulate Canadian interest in the Pacific Region and when US seapower in it has been weakened through re-deployment to the Indian Ocean.

In summary, current trends suggest that Canada, as one of the group of "Western Industrialized Democracies", will face a wide range of challenges in the 1980s. Among those bearing most heavily on Canadian security will be:

- the harmonization of western approaches in world economic, political and military affairs, including the balancing of political and economic relationships among the major power centres in Europe, the Pacific and North America;

- the influence of the growing military might of the Soviet Union;

- the persistent instability and unbalanced development in some "Third World" countries;

- the growing cost of national and collective security in light of competing demands for limited resources;

- the need to develop productive relationships with eastern Europe and the USSR, without undermining national and collective security in the process; and

- the choice of policies for development and maintenance of a sound Canadian industrial base as a lifeline to future national security and prosperity.

This is not an exhaustive list. It nevertheless serves to emphasize that Canadian security and its concomitant requirement for a responsive defence policy will be an issue of fundamental importance in the coming years.

.../9

THE MILITARY BALANCE

In the years ahead one of the fundamental issues for defence policy, not only of Canada, but of the North Atlantic Alliance as a whole, will be how to maintain an approximate balance of forces between East and West. The objective will not be -- nor has it ever been -- to establish a dominant position. Rather it will be to heed the lessons of history that when armed antagonists face each other peace is best and most readily preserved by a balance of power.

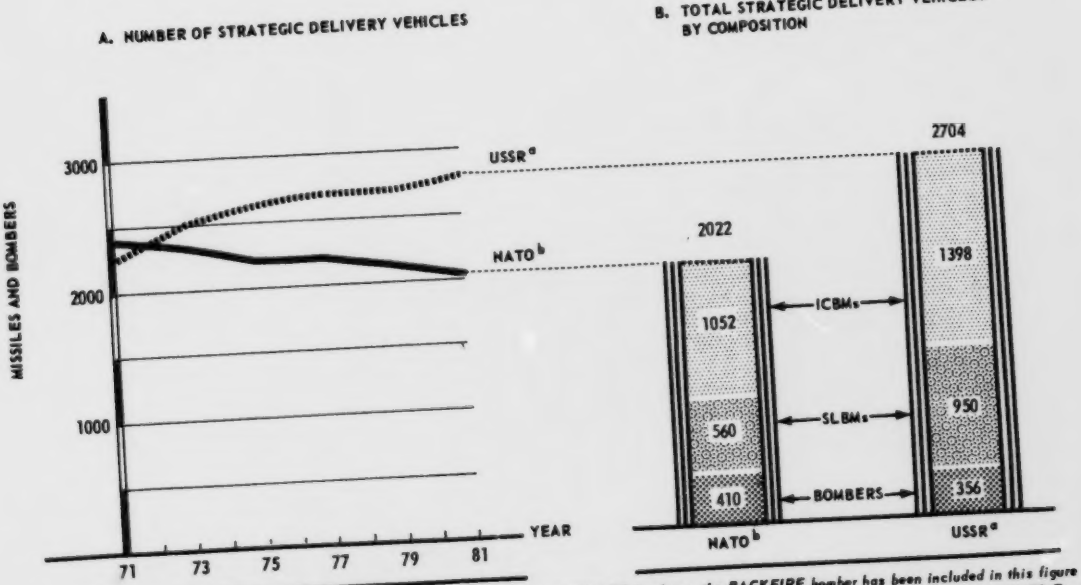
Nuclear Forces

While there is no single, fully satisfactory way of comparing the nuclear forces of NATO and the Warsaw Pact -- the force structure, numbers of launchers and warheads, yield and accuracy are among the factors that go to make up the equation -- it is generally accepted that a rough parity exists at the strategic level between the United States and the Soviet Union. (See FIG 1) Both countries have continued to observe the provisions of the SALT I Interim Agreement and the initial limits on weapons set by the unratified SALT II Treaty. Major reductions and further limitations on these strategic systems are being sought in the current Strategic Arms Reduction Talks (START). Below the strategic level, however, the balance in nuclear weapons is distinctly unfavourable to NATO. (See FIG 2)

For two decades the Soviet Union has had the potential to threaten Western Europe with intermediate-range ballistic missiles armed with nuclear weapons, without there ever having been a large number of similar systems available in the allied military structure of NATO Europe. NATO was able to tolerate this situation as long as the United States enjoyed a superiority in intercontinental ballistic missiles which kept not only the Soviet Union's counterparts, but also its land-based Intermediate-Range Nuclear Force (INF) missiles facing Europe in rough balance. Since the Soviet Union has become equally strong in intercontinental weapons, and since this rough strategic parity has been codified by the SALT agreements, there is now a greater need to correct the pronounced imbalance in intermediate-range weapons, either through a reduction by the Soviet Union or by the installation of some offsetting system by the West.

.../10

TOTAL STRATEGIC MISSILES AND BOMBERS



(a) USSR figures include Soviet strategic missiles and BEAR, BISON, and BACKFIRE bombers; the BACKFIRE bomber has been included in this figure because it has an inherent intercontinental capability although in its maritime and European land-attack rôles it poses a serious threat to NATO Europe.

(b) NATO figures include United States strategic missiles, 64 British strategic POLARIS SLBMs and United States B-52s and FB-111s. The United States-based FB-111 is included because it has a strategic mission.

FIGURE 1

Ref: "NATO and the WARSAW PACT - Force Comparisons" May 1982

FIG 1

FIG 2

CURRENTLY DEPLOYED

LONGER-RANGE INF MISSILE SYSTEMS

NATO

None*

Warsaw Pact
(All missiles are located in the USSR with Soviet Forces)

	SS-4	SS-5	SS-20
Warheads	1	1	3 MIRV
Range (km)	2,000	4,100	4,400-5,000
Operational Mode	Fixed	Fixed	Mobile
Global Number Deployed*	275	25	300
Year Operational	Late 1950's	Early 1960's	1977

*Excludes refire missiles

Ref: "NATO and the WARSAW PACT - Force Comparisons" May 1982

* In the absence of a concrete arms control agreement on longer-range INF missile systems, NATO plans to deploy in Western Europe up to 108 Pershing II missiles and up to 464 Ground Launched Cruise Missiles (GLCMs) commencing late 1983. The Pershing II is a mobile ballistic missile with one warhead with a range of 1800 km. The GLCM is a mobile missile with one warhead with a range of 2500 km.

.../12

In the area of intermediate-range weapons, the Soviet Union made a great and deliberate leap forward with the introduction of SS-20 missiles. The North Atlantic Alliance members were understandably concerned by this new threat to the territory of its European states. When early efforts to dissuade the Soviet Union from deploying its SS-20s failed, Western governments took the 'two-track' decision in December 1979 to modernize NATO's intermediate-range weapons through the introduction of the Pershing II and Ground Launched Cruise Missile (GLCM) and to offer arms control negotiations to the Soviet Union, an unprecedented procedure in which negotiations were proposed on new weapons systems before their deployment and whose objective it is to bring about a limitation of these systems in both East and West at the lowest possible level, desirably zero. Canada is convinced, as are her European allies, that the threat posed by the presence of the Soviet Union's long-range land-based INF missiles cannot be ignored. Though we greatly prefer to deal with this threat through negotiations, we also recognize and support the requirement for NATO to negotiate from a position of strength.

Conventional Land and Air Forces

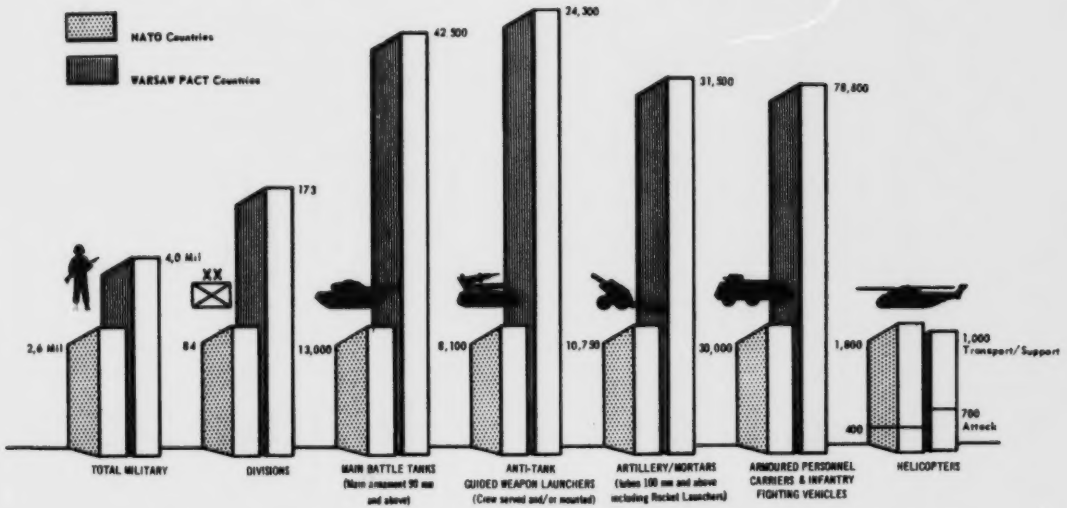
Consideration of the state of conventional forces is a complex equation which cannot be determined only by counting numbers of men, tanks or aircraft. A full assessment must also take into account factors such as differences in aims, doctrine and philosophy, training and morale, quality of equipment and geographical advantages. As with nuclear forces in Europe, the Soviet Union claims that there is a rough parity in conventional forces between the Warsaw Pact and NATO. But all the evidence shows that in Europe, the area in which the security stakes are highest, there is a preponderance in favour of the Warsaw Pact, both in manpower and in most types of armament. (See FIG 3)

.../13

FIG 3

NATO-WARSAW PACT FORCE COMPARISON

(IN PLACE IN EUROPE)



NOTES: 1. WARSAW PACT DIVISIONS NORMALLY CONSIST OF FEWER PERSONNEL THAN MANY NATO DIVISIONS BUT CONTAIN MORE TANKS AND ARTILLERY, THEREBY OBTAINING SIMILAR COMBAT POWER.

2. FORCES IN PLACE IN NATO EUROPE, WARSAW PACT FORCES AS FAR EAST AS BUT EXCLUDING THE 3 WESTERN MILITARY DISTRICTS IN WESTERN RUSSIA (MOSCOW, VOLGA & URAL MILITARY DISTRICTS).

Ref: "NATO and the WARSAW PACT - Force Comparisons" May 1982

FIGURE 3

For nearly ten years the Mutual and Balanced Force Reduction (MBFR) talks, intended to reduce and limit conventional forces and thus stabilize the confrontation in Central Europe, have been frustrated because of the unwillingness of the Soviet Union to provide data on their forces. While there have been substantial improvements to NATO's land and air forces -- in Canada's case, for example, in tanks and personnel augmentation plans, artillery and wheeled vehicles -- these have not kept pace with the huge outlays of resources made by the Soviet Union over the past decade. In addition, apart from rectifying some deficiencies in defensive equipment, no attempt has been made by Allied Forces to counter the serious threat posed by the Soviet Union's massive offensive chemical warfare capability.

Naval Forces

As in other fields, simple numerical comparisons do not tell the whole story. They cannot, for example, reflect the different maritime requirements of the two alliances. Unlike the Warsaw Pact, NATO has a fundamental dependence on the sea lanes and shipping, requiring for their defence a substantial overall numerical superiority. NATO once had such an advantage, but this is no longer the case. (See FIG 4) The growth of Soviet naval forces over the past ten years has changed the balance of maritime power to the point where defence of the sea lines of communications of the West, a maritime task of immediate concern to Canada, would be extraordinarily difficult.

.../15

NATO Naval Forces

NATO naval forces allocated to the Atlantic and European areas:

	1971		1981	
Aircraft carriers	9		7	
Helicopter carriers	6		2	
Cruisers	11		15	
Destroyers/frigates	381		274	
Coastal escorts and fast patrol boats	180		167	
Amphibious ships				
- Ocean-going	24		41	
- Independent coastal craft	62		69	
Mine Warfare Ships	349		257	
Total submarines	195		190	
- Ballistic missile submarines	38		35	
- Long-range attack submarines	72		60	
- Other types	85		95	
--% NATO submarines nuclear powered		50%		49%
Sea-based, tactical and support aircraft including helicopters	801		712	
Land-based tactical and support aircraft	112		180	
Land-based Anti-Submarine Warfare fixed-wing aircraft and helicopters	471		450	

Warsaw Pact

Kiev class ships	0		2	
Helicopter carriers	2		2	
Cruisers	20		21	
Destroyers and frigates	142		182	
Coastal escorts and fast patrol boats	553		551	
Amphibious ships				
- Ocean-going	7		16	
- Independent coastal craft	190		155	
Mine Warfare Ships	374		360	
Total Submarines (All types)	248		258	
- Ballistic Missile submarines	38		52	
- Long-Range Attack submarines	115		149	
- Other types	95		57	
--% Submarines nuclear powered		32%		45%
Sea-based, tactical and support aircraft including helicopters	36		146	
Land-based tactical and support aircraft (including some transport aircraft and transport helicopters)	521(1)		719(1)	
Land-based Anti-Submarine Warfare fixed-wing aircraft and helicopters	225		179	

(1) About 300 of these are bombers.

FIGURE 4

REF: "NATO and the Warsaw Pact - Force Comparisons" May 82

.../16

The Nuclear Threshold and "No First Use"

The destructive power of nuclear weapons and the grave risk of escalation to a strategic nuclear exchange which could result from the first use of nuclear weapons in Europe are persuasive arguments for keeping the nuclear threshold in Europe as high as possible. That can only be done by maintaining adequate conventional forces. NATO's commitment to the strengthening of its conventional forces was implicit when, in 1967 in adopting the strategy of 'flexible response', the Alliance moved away from its previous strategy of 'massive retaliation'. In adopting the present strategy NATO acknowledged that nuclear weapons could neither militarily nor politically make up for a lack of conventional forces and that 'defence on the cheap' was no longer possible. The requirement to provide a stronger conventional deterrent has been reaffirmed by NATO members many times since. Warsaw Pact conventional force improvements have, however, consistently surpassed those of NATO with the result that Alliance conventional capabilities today remain inadequate. The need to improve NATO's conventional forces and so diminish reliance on nuclear weapons has been recognized by Alliance members. The provision of an improved conventional capability for NATO not only would enhance deterrence and raise the nuclear threshold, it would also face the Warsaw Pact, if a conventional attack undertaken by those countries failed, with either having to be the first to use nuclear weapons or withdrawing their forces.

But this is not to suggest that in present circumstances the Alliance can adopt a "no first use" policy for its nuclear weapons. By improving its conventional capabilities NATO can reduce its dependence on nuclear weapons, and so make both the early first use of nuclear weapons and nuclear war less likely, but NATO cannot one-sidedly abolish all possibility of either. While the nuclear threshold can and should be raised, it would not be wise to remove the constraint which nuclear weapons impose on any kind of war in Europe. Deterrence in Europe continues to require that nuclear weapons remain an option available to the Alliance in extreme circumstances. A pledge of No First Use at this time would leave the Alliance with nothing with which to balance Warsaw Pact conventional advantages. Moreover, if only to prevent the risk of nuclear weapons being used against it, NATO must keep a nuclear counter-force in reserve.

.../17

A Nuclear Freeze

It follows that one should examine with great caution proposals to freeze nuclear forces at existing levels. Rather, the two major nuclear powers should first negotiate substantial and verifiable reductions in their nuclear arsenals. An immediate global freeze would have the disadvantage of acting as a disincentive to current nuclear arms negotiations. This is particularly so with respect to the INF negotiations where a serious imbalance in forces exists, and where the Soviet Union only agreed to negotiate when it became apparent that NATO intended to remain firm in implementing the Alliance 'two-track' decision of December 1979. Further, developing an effective and verifiable mutual freeze between the United States and the Soviet Union would not be a simple matter. It would involve long and complicated negotiations. Both sides' time and energies are better spent pursuing agreements such as, START and INF, providing for significant, equitable and verifiable reductions.

Nor do we favour proposals that Europe or Canada declare themselves to be Nuclear Weapon-Free Zones (NWFZ). In Europe, where the Warsaw Pact has a marked superiority in conventional forces, such a measure could be destabilizing. Its implementation could raise the risk that military force would be used to achieve political aims. For Canada to declare itself to be a Nuclear Weapon Free Zone would be incompatible with our continued membership in NATO and NORAD.

Deterrence and Defence

As long as nuclear weapons exist, there is no policy that can provide an absolute assurance that nuclear war will not occur. We do not have the luxury of choosing a policy wholly untainted by the nuclear danger. We can only choose between policies that entail different degrees of risk. We and our allies have chosen deterrence.

Deterrence is not an attractive way of ensuring peace, but it has worked. For it to work, NATO must possess the means to respond to aggression, both conventional and nuclear. The maintenance of a credible deterrent has helped to make Western Europe strong and to keep the peace between East and West for over thirty years, despite circumstances that were often difficult. It is hard to think of any other period in European history where such deep political divisions and so many potential flash-points would not have led to war. That deterrent posture of the West still keeps

.../18

the peace today. Deterrence also provides the necessary stability to enable us to pursue arms control measures which will really give us a safer world if they are verifiable and apply equally to both sides. The possession of nuclear weapons is an essential fact of deterrence: in a world where such weapons exist the North Atlantic Alliance must be able to deter their use by an enemy or to resist blackmail based on the threat of nuclear attack.

But that is not the end of it. No one can rest comfortably on such a policy alone as the basis of international peace for the rest of time. That is why we have to search unremittingly for better ways of ensuring a stable world. Vital among these is the Government's commitment to pursue effective measures of arms control and disarmament. But in the meantime, for deterrence to remain effective, Canada and other NATO nations must from time to time modernize their defence equipment as existing systems become obsolete.

Detente and Arms Control

Arms build-up alone is not enough to provide certainty that a military balance will remain stable and reliable in the long term. Lasting security requires that the attempt be made to create a stable military equilibrium at the lowest possible level by means of balanced limitations of military potentials. Such agreements must take into account the military efforts of the other side, especially existing imbalances in the ratio of military force, and provide for unreduced security in terms of defence capability at every stage of the process. Arms control and disarmament measures are not substitutes for security and stability achieved by military means, but must be designed to enhance those ends.

In pursuit of security and stability at lower levels of military effort Canada plays a full role in the work of the United Nations and the Committee on Disarmament. An easing of tension between East and West is a main goal of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) in which work Canada also participates. As a member of NATO we also take part as well in Alliance consultations on the bilateral START and INF nuclear arms negotiations, and we participate directly in the MBFR negotiations. In short, we continue to believe that our current approach of attempting to maintain a stable military balance coupled with active pursuit of negotiations to reduce the levels of both nuclear and conventional forces offers the best prospects for peace now and for the foreseeable future.

.../19

THE SIZE AND SHAPE OF THE CANADIAN FORCES

The international environment in which we find ourselves and the military balance of which we are a part, have a direct bearing on the size and shape of the Canadian Forces. It is perhaps helpful to approach the question of these dimensions of our military capability by looking first at the roles of the Canadian Forces, then at the levels of forces needed to perform those roles and, finally, at the operational capabilities or types of the forces needed to meet national and international commitments.

The Roles

The strategic purposes of Canada's forces have not changed in the past 30 years, nor are they likely to change in the foreseeable future. Those purposes have in the post-war years been expressed as roles. Their detailed application has, of course, adapted to changing circumstances but, at the same time, has remained tied to the notion of forces able to provide for:

- the protection of Canada and Canadian national interests at home and abroad; this includes the provision of aid to the civil power, and national development;

- co-operation with the United States in the defence of North America;

- a contribution, with our allies, to the security of the North Atlantic Treaty area; and

- international peacekeeping.

The Levels of Forces

Over the years the examination of the considerations which lead to emphasis on one type of force or another has been a continuous process of adjustment to meet changing perceptions of the threat in a dynamic world situation. Inputs of intelligence, strategic considerations, alliance and national concerns, lead to the formulation of planning guidance and to the development of a framework within which various options for force development are articulated and from which choices are made.

.../20

In recent years, the process of review has led to the conclusion, both in Canada and amongst our allies, that the idea that only "forces in being" -- that is, forces in place and immediately ready for combat at the outset of hostilities -- were useful as a deterrent to aggression or to provide the necessary defence in the event of a war between NATO and the Warsaw Pact is no longer appropriate or adequate in the strategic circumstances of the 1980s. In conditions of nuclear parity, nuclear weapons are less certain a deterrent to aggression by conventional forces. War, if it did occur, might less certainly end quickly in negotiations or a nuclear spasm. The nuclear threshhold needs to be raised and the conventional leg of the deterrent triad improved and strengthened.

In these circumstances our forces must be improved in terms of sustainability - that is, in terms of our capacity to reinforce them, to provide supplies and to keep them up to strength in battle. This will, over time, have a considerable effect on force structure, leading to a new emphasis on a "total force" concept. The "total force" includes the Regular Force and all sub-components of the Reserve Force. It is recognized that the Regular Force on full-time service in peacetime could, in an emergency, undertake only limited tasks for a relatively short time without augmentation. Any wartime commitment of significant size or duration would require additional personnel from the Reserves.

The Canadian Forces are, therefore, developing the necessary plans and preparations which would enable them, in a sustained crisis, to carry out whatever expansion the government of the day could reasonably demand. Although we do not envisage the type of national mobilization which occurred in the two World Wars, these plans and preparations will enable the Canadian Forces in a crisis immediately to activate its full war establishment, made up of both its Regular Force, and of substantially improved Reserve components, supported by greatly expanded recruiting. It is this type of mobilization plan which is being prepared to ensure that Canada's forces will be able to meet and sustain their defence commitments in the 1980s.

Types of Forces

Another partial answer to the challenges of the 80s is to be found in types of regular and reserve forces that are assigned to particular tasks. Defence capability requirements are best built on the most critical and demanding of the tasks assigned to the Forces. The

.../21

capability to meet a critical and demanding task, such as the protection of shipping in the hostile environment of the North Atlantic inherently provides the means to carry out numerous less demanding tasks such as marine rescue and fisheries patrols. To give a better understanding of the implications of the more critical tasks for the capabilities of the Canadian Forces, it may help to briefly review those tasks or broad missions which underlie the design of our force structure.

Canada's Forces in Europe

Our forces stationed in Europe are the most visible international demonstration of our participation in the collective defence arrangements of NATO. They include an army formation, an air force formation and a national headquarters and support capability.

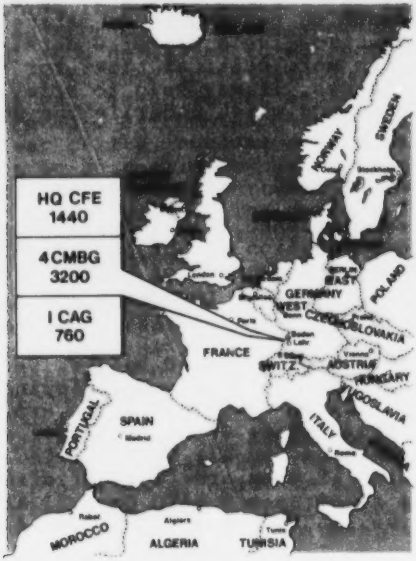
In war, these forces would be involved in high intensity conflict against an enemy employing the most modern and sophisticated equipment. The army formation, 4th Canadian Mechanized Brigade Group (4 CMBG), and the air force formation, 1 Canadian Air Group (1 CAG), must match that sophistication if they are to fight effectively in their respective roles as the NATO Central Army Groups' in-theatre reserve, and as part of the 4th Allied Tactical Air Force.

Since 1975 steady progress has been made in updating these forces, re-equipping them with modern equipment. In recent years 4 CMBG has been re-equipped with Leopard tanks. New protective chemical warfare clothing is being acquired for both the soldiers of 4 CMBG and the ground and aircrew of 1 CAG. New two and a half ton wheeled cargo vehicles are being built in Canada now and will enter service soon with Canadian Forces Europe. Starting in 1985 we will be introducing the CF 18 into 1 CAG.

The requirement to exercise national command and provide the appropriate support to our forces overseas, as well as the growing importance of being able to sustain such forces in conventional combat, places significant strain on our infrastructure in Europe. The Department of National Defence will therefore be examining this infrastructure and will take action to improve its capability to receive reinforcements and to sustain all the Canadian forces that may be assigned to the European theatre.

.../22

MAP 1. - CANADA'S FORCES IN EUROPE



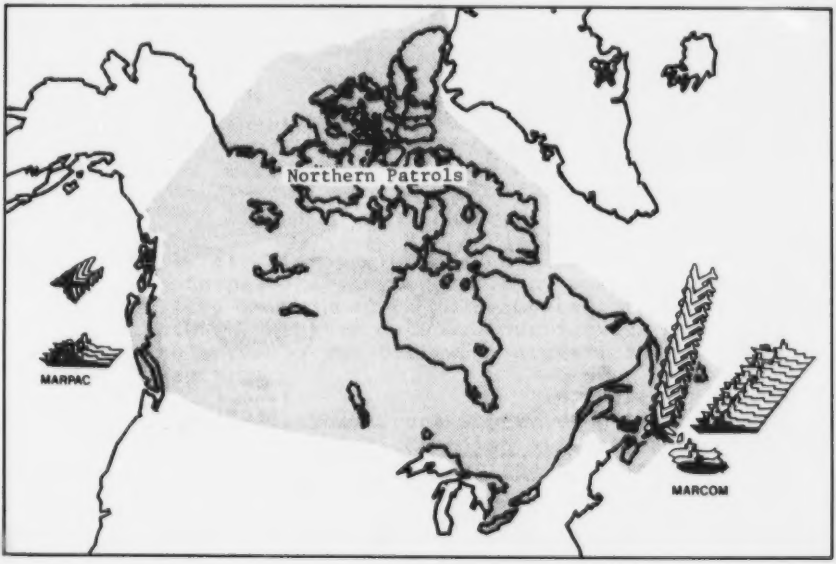
General Purpose Maritime Forces

As the recent hostilities in the Falklands have shown, maritime power can be very important. The navy and the associated maritime air forces are structured mainly to defend, along with our US and NATO allies, the ocean approaches to North America and the reinforcement and resupply routes across the Atlantic to Europe. They also have the responsibility in ocean areas assigned to Canada to detect submarines threatening North America with ballistic or cruise missiles. Given the capabilities required to do these jobs, the navy is able to perform many other less demanding tasks which are, nevertheless, very important to safeguard our extensive maritime interests. These include the protection of Canadian territorial waters, rights and interests against foreign challenges, the provision of help to other government departments and agencies in enforcing Canadian laws and regulations, and in helping aviators and mariners in distress. Ships designed for more demanding missions also enable the navy to contribute to peacekeeping operations.

.../23

Over the past decade we have had to defer modernization of the surface fleet to allow for other major defence procurement programs. As a result, although the fleet is well maintained, much of its equipment is growing old. In particular, the survivability of our steam destroyers would be strained in a hostile multi-threat environment. We have on the other hand, made a major improvement in the capability of our maritime air forces by introducing the Aurora long-range patrol aircraft. There are, as well, several other major programs underway to improve our maritime effectiveness. The two most important of these are the Canadian Patrol Frigate project and the modernization of the four Tribal Class destroyers which together promise to further enhance the combat capability of the fleet towards the end of this decade. In the meantime, the destroyer life extension program which is already well advanced, will enable the navy to continue to get the job done until the ship replacement program comes to fruition. Thereafter, a steady improvement in the operational effectiveness of the maritime forces is expected through the 1990s, as the planned replacement and modernization programs provide new ships and the necessary modern combat equipment.

FIG. 5 - GENERAL PURPOSE MARITIME FORCES

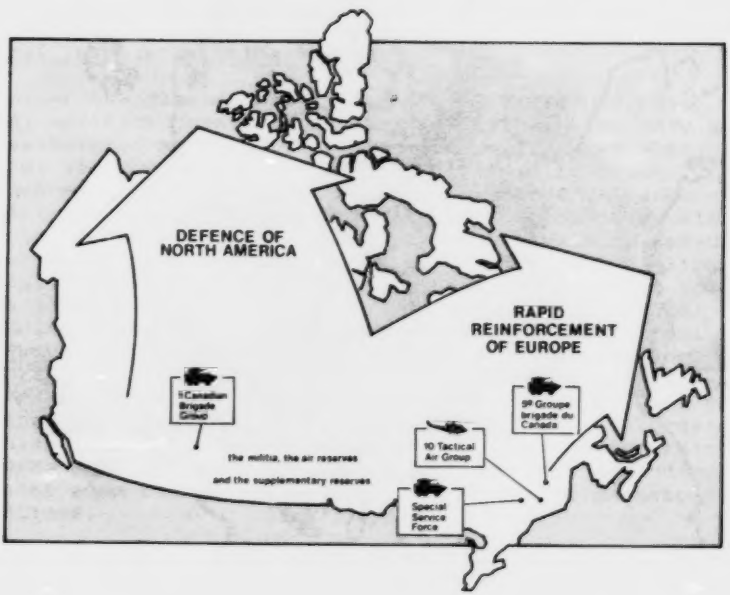


General Purpose Land Forces

The army in Canada, and the associated tactical helicopter squadrons, will be particularly affected by the increasing need for effective conventional forces to contribute to NATO's strategy of deterrence at all levels of conflict.

The army in Canada is designed primarily to cope with its most difficult mission, that of providing, in an emergency, additional land forces for the defence of Europe in accordance with our NATO commitments. It must also, of course, have the capability to defend against direct attack on North America, a capability which would have to be provided in large part by Reserves. The units designed for these difficult jobs are able to carry out the equally important but militarily less difficult tasks of international peacekeeping, helping civilian authorities to exercise their responsibilities in relation to the sovereignty and security of Canada's territory, assisting them in the event of an emergency or disaster, and contributing to national development.

FIG. 6 - GENERAL PURPOSE LAND FORCES IN CANADA



.../25

Modernization and improvement of the sustainability of the army in Canada will also take into account the need to reinforce rapidly and subsequently sustain our principal military commitments in Europe. In an emergency it will be necessary:

- to provide enough personnel to bring our brigade in Germany quickly up to its full fighting strength; and

- to provide a brigade-size force for the defence of North Norway, known as the "Canadian Air and Sea Transportable (CAST) Brigade Group".

For all these purposes, in Canada and in Europe, a reasonably balanced equipment program for two of the brigades - 4 CMBG and the CAST Brigade - is planned. Land forces for the defence of Canada, consisting largely of Reserves structured around the Regular Force nucleus of two battle groups and the centrally based 900 man Canadian Airborne Regiment, will hold equipment such as: tactical radios, the new armoured vehicle fleet, and various types of artillery pieces. They will also benefit from the replacement of the present wheeled vehicles fleet of jeeps, 5 quarter, two and a half, and 5 ton vehicles, as well as from the acquisition of the new family of small arms when that occurs.

The equipment which we propose to purchase for the CAST Brigade will be distributed mainly among the Regular Force Units which make up that Brigade; some will, however, be prepositioned in northern Europe, and some will, in peacetime be used by training schools and the Militia. Much of this equipment will either be manufactured or assembled in Canada with the highest achievable Canadian content.

While all elements of the Canadian Forces are able to contribute to peacekeeping operations, a very large part of our capability to respond to UN requests for such help is found within the army in Canada. Our service personnel continue to serve in the following significant UN missions, shown on Map I.

- United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) where 20 Canadian military personnel are deployed with other nationals in Israel and surrounding countries.

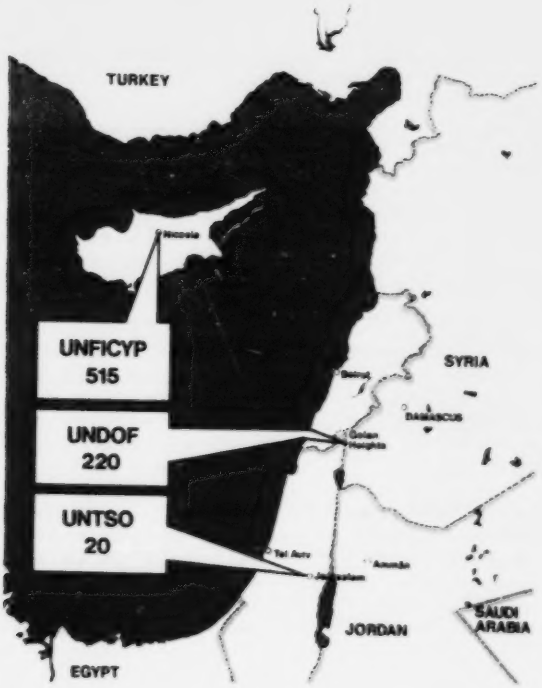
.../26

- United Nations Disengagement Force (UNDOF) where approximately 220 logistics, signals and observer personnel serve in a multi-national contingent. This contingent is supported by regular CF strategic airlift.

- United Nations Force in Cyprus (UNFICYP) where a combat arms unit of approximately 550 personnel serves as part of a multi-national contingent which maintains the security of the border area between the Greek and Turk Cypriots. The Canadian contingent is rotated every six months and resupplied weekly by CF strategic airlift.

The Canadian Forces will continue to maintain one infantry battalion and supporting elements on standby for these and such other peacekeeping operations as may be undertaken by the Government.

MAP. 2 - CANADIAN FORCES PEACEKEEPING OPERATIONS



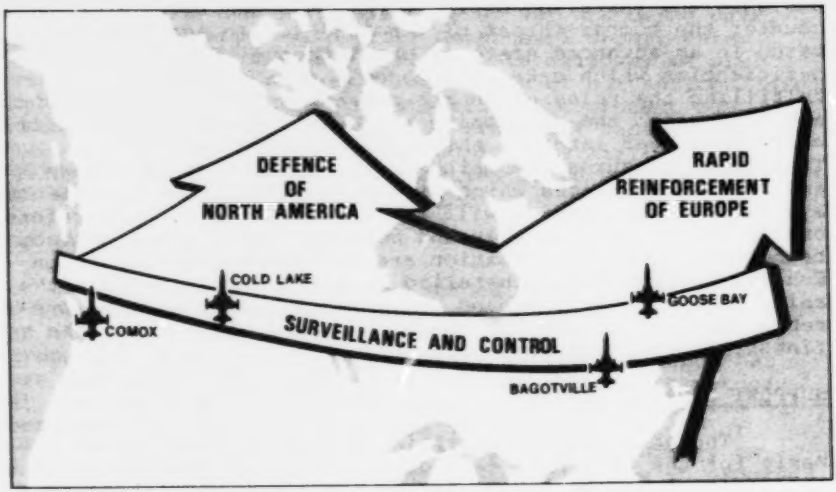
.../27

The Air Forces in Canada

A large part of the Canadian air forces' resources are conceptually and operationally associated with the missions of maritime or land forces or with general support. Therefore only the tactical fighter and air defence forces are addressed here.

The tactical fighter and air defence forces in Canada are designed to carry out two missions. They must provide rapid reinforcement of our defences in Europe in support of our NATO agreements. They must also, with our US allies give unambiguous warning of and, if necessary, defend against aerospace attack on North America.

FIG. 7 - AIR FORCES IN CANADA



.../28

Canada has undertaken to provide in a crisis two rapid reactor tactical air squadrons to help bolster the defence of the NATO Northern Flank. These squadrons, normally based in Canada, will provide air defence and close air support in Canada should they not be required in Europe. They are currently equipped with the relatively short-ranged CF-5, but their capability will be improved significantly in the late 1980s when the CF-5 will be replaced by the CF-18.

The aerospace surveillance and defence of North America requires, at a high degree of readiness, an air defence system capable of dissuading Soviet development and employment of an air breathing bomber capability for an effective attack on North American strategic retaliatory forces, key communications facilities and industrial capability which are so important to the deterrent posture of the Alliance.

The present North American air defence system is composed of elements, such as the CADIN/PINETREE radars, designed and installed during the 1950's and early 60's to counter the bomber threat of the 1950's. In addition to being in an advanced state of obsolescence the system has deficiencies which make it incapable of adequately fulfilling the roles of an air defence system in the 1980's and of meeting the developing and future threats which will begin to appear later in this decade and in the next. Therefore, measures are being developed jointly by Canada and the United States which will ensure that the air defence system in North America will remain effective, and therefore credible, to the year 2000 and beyond. Among steps already being taken for modernization are two new Region Operation Control Centres being installed in North Bay to replace the aging Semi Automatic Ground Environment (SAGE) system, and replacement of the CF-101 Voodoo by the CF-18, one of the finest interceptors available today.

SUPPORT CAPABILITIES

Though it is the operational mission which forms the basis for the design of each of the "fighting" elements of the Canadian Forces, these forces, in turn, require a wide range of support without which they could neither carry out their missions nor indeed even maintain themselves in peacetime.

.../29

Air Transport

The vast size of our country and the dispersed nature of our overseas commitments makes it important that we have an effective strategic and tactical air transport capability. Its "raison d'etre" includes the deployment of land forces within North America, the reinforcement and resupply of forces deployed in Europe, the delivery of augmentation forces, and general logistics support. In peacetime, the military air transport system can also be used to move servicemen and military cargo, and to assist other Government departments in such things as international relief flights or the evacution of Canadian nationals from foreign countries during times of tension or emergency.

However, military airlift is insufficient to meet, alone, the total need. The rapid delivery of Canada's forces to both Central and Northern Europe and the subsequent sustainment of them in the event of war, will require the combined effort of Canada's military and civil air capacity. Plans to integrate Canada's total transport capacity in the event of emergency or war are being developed in co-operation with other Government departments, agencies and national air carriers. In this way we will seek to maximize the "surge" capability of our national air transport resources while maintaining at a prudent but restrained level the military air transport capability necessary for a rapid response and for the airlift of equipment and forces which commercial pattern aircraft could not handle.

Search and Rescue

The National Search and Rescue (SAR) program is a coordinated one involving a number of federal departments and other agencies as well as hundreds of private citizens across the country. The Minister of National Defence has been designated the "lead minister" and the Department of National Defence is steadily improving its capabilities to coordinate the reaction required in the event of air or maritime distress incidents as well as its capability to react to air incidents. A major improvement now in progress is the upgrading of rescue helicopters to give them greater range and significantly improve their ability to operate in bad weather at any time, day or night. Another development is Canadian participation in the search and rescue (SARSAT/COSPAS) satellite project which currently involves the resources and cooperation of Canada, USA, USSR and France. This international system, although still in the evaluation phase, is demonstrating almost daily the ability of a

.../30

satellite system to reduce the time required to detect and locate an emergency beacon transmitting from an aircraft or vessel in distress.

At four Rescue Coordination Centres located at Halifax, N.S., Trenton, Ont., Edmonton, Alta. and Victoria, B.C., SAR Region Commanders have at their disposal a wide range of resources. From five locations distributed geographically across Canada, DND fixed and rotary wing aircraft and dedicated SAR vessels of the Canadian Coast Guard are on call 24 hours a day, 7 days a week. The Department of Fisheries and Oceans respond with equal promptness from locations on both coasts, on the Great Lakes and St. Lawrence River. In addition, Canada and the USA have cooperative arrangements whereby the SAR resources of each country can be called upon by the other in the event of incidents near the Canada/US border. These arrangements will continue as will others under which other government resources, civil volunteer agencies and individuals across the country can be called upon.

Command, Control and Communication (C^3)

For the command and control of our widespread forces, there is need both for staff and for communications. There is a national headquarters from which the Minister, the Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister exercise their respective responsibilities for the management of the Department of National Defence and the command and control of the Canadian Forces. A recently modernized communication network provides for strategic command and control, tying together the various establishments of the Canadian Forces. This system also provides support for emergency government operations in Canada, and would back-up the emergency government radio system were the necessity to arise. For functional and regional control of the operations of the Canadian Forces there are headquarters at: Victoria, for Maritime Command and the Pacific Region; at Winnipeg, for Air Command and the Prairie Region; at St Hubert, for Mobile Command and the Eastern Region; at Halifax, for Maritime Command and the Atlantic Region; at Trenton, for Training Systems and the Central Region; and at Lahr, for Canadian Forces Europe.

Personnel

Personnel support is also a vital function. The most valuable resource of the Canadian Forces is "people", both in its military and civilian components. To be effective, the Regular and Reserve forces require services for

.../31

personnel development (recruiting, individual training and education), personnel management (administration, career assignment, spirtual and morale) and health services (medical and dental). Military service requires courage and self-denial, physical stamina, special skills and special knowledge. The challenge in the field of "personnel" is to prepare young Canadians to be sailors, soldiers and airmen with the qualities required of military service, while at the same time fulfilling their needs as individuals. An additional challenge during the years ahead will be to meet the relatively constant requirements of the peacetime forces, while at the same time developing the mechanisms for a rapid transition to the much larger strengths which would be required to meet and sustain Canada's commitments during a crisis.

Materiel

The provision of combat-ready operational forces also requires a high degree of materiel support, including logistics (supply, transportation equipment, engineering and maintenance), research and development and base facilities.

The greatest challenge, in this area, is to provide for the sustainment of our forces during a period of combat. We will need to acquire and maintain necessary levels of combat supplies, such as fuel and ammunition, and other materiel. We will also have to acquire supply management and transportation systems sufficient to ensure that these items are available when and where required.

THE DEFENCE SERVICES PROGRAM

Of all the challenges evident in ensuring that the Canadian Forces are appropriately organized and equipped to accomplish the tasks assigned to them, the most difficult is that of keeping all measures taken or proposed within the realm of affordability. The discipline of the Government's policy and expenditure management system not only ensures thoroughly justified requests for DND funding, but also requires that the funds allocated to DND are carefully managed to meet the Government's objectives.

The Government has made a constant effort to meet the NATO goal of three percent real growth in defence budgets since this objective was adopted by the Allies in 1977. The projections for 1983/84 and 1984/85 reflect continued growth of the defence envelope of about 3% after inflation is taken into account.

In addition to this three percent real growth in funding, it can be seen at FIG 8 that an amount equal to .25% of the Defence budget has been identified, beginning in 1984/85, specifically for increased readiness and sustainability. It is proposed that this amount should grow in subsequent years, at a rate of .25% per year to a maximum of 2% of the Defence budget, thus providing for the gradual improvement of our level of preparedness.

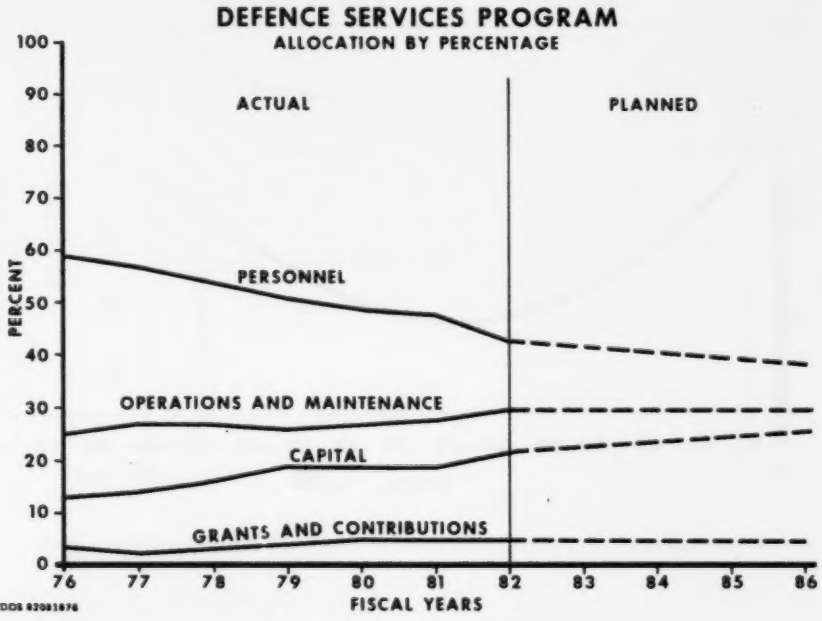
FIGURE 8 FUNDING

	83/84 (Estimated)	$BY(M)	84/85 (Projected)
Personnel	3,187		3,361
O & M	2,075		2,343
Grants and Contributions	164		178
Readiness and Sustainability	-		20
Capital	1,815		2,224
Sub-Total	7,241		8,126
Statutories	599		644
Total Envelope	7,840		8,770

.../33

The distribution of defence funds has, as shown in Fig. 9, changed over the past years because of the need to devote an increased share of the budget to re-equipping the forces. In percentage terms, this increase has been at the expense of personnel costs, although some growth in force levels has been possible. As can be seen, operations and maintenance expenditures have been held relatively constant over the same period, despite the increased costs of maintaining the older equipments. Grants and Contributions, which include our NATO contributions, have also been relatively constant over the period, increasing somewhat in the late 1970's to reflect our participation in the NATO airborne early warning (AEW) program.

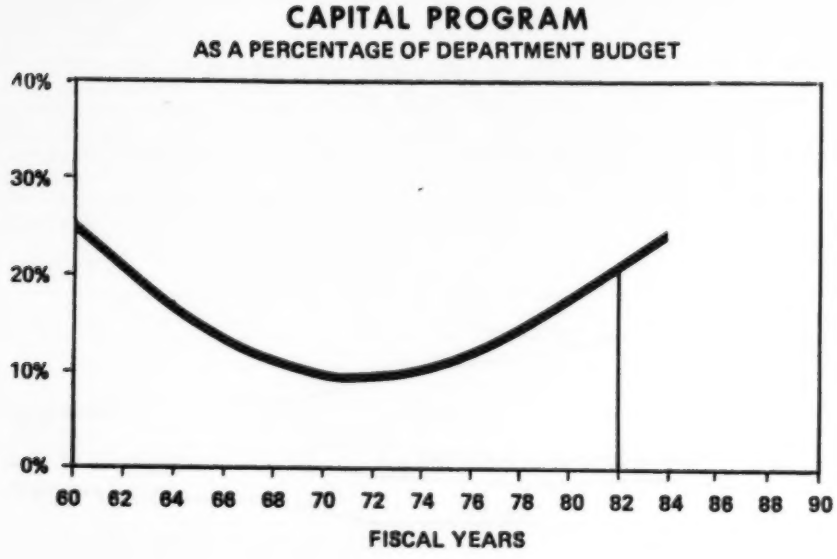
FIGURE 9



.../34

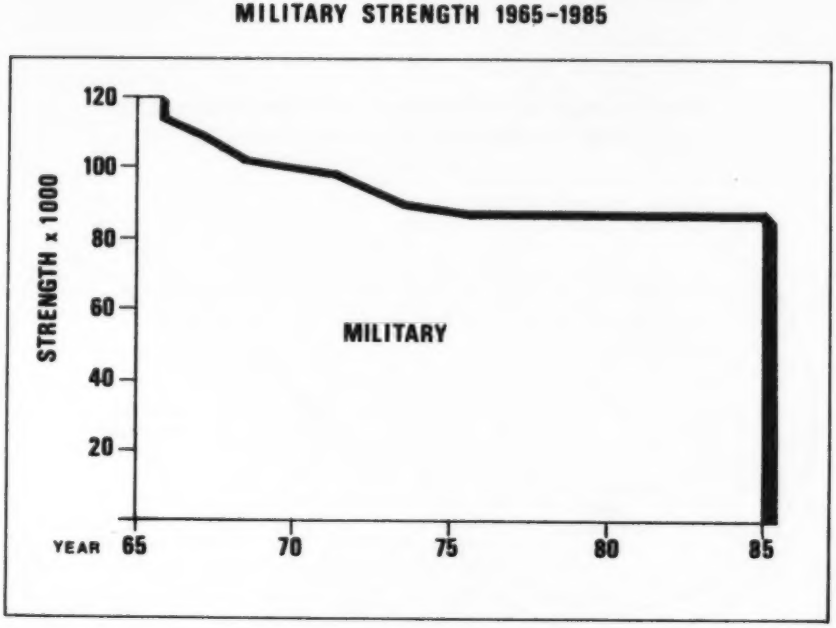
Capital. In the late 1960s and the early 1970s, the level of our defence budgets did not allow for much spending on new equipment. As Fig. 10 shows, in 1972/73 capital fell to as low as 8% of the Defence Services Program. However, in 1974, it was decided to substantially re-equip the forces and to this end provision has been made since then for significant real growth in equipment spending annually between 77/78 and the present.

FIGURE 10



Personnel. In 1977, when it became evident that the Canadian forces' mission could not be accomplished with a strength just over 79,000, the government approved a gradual increase of 4,707 military person-years to achieve a Regular Force strength of 83,861. Since 1978/79, annual increases of 400 military person-years have been made toward this goal and these increases are planned to continue through 1983/84. (See FIG 11) At the same time our civilian person-year level has been reduced slightly.

FIGURE 11 - Personnel



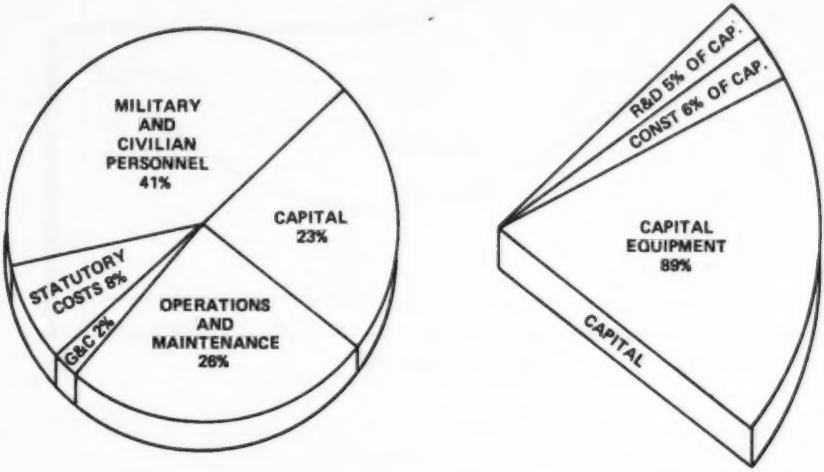
The 1983/84 Estimates

In summary, the Defence Services Program for 1983/84 continues the orientation of recent years toward increased capital procurement for renewal of equipment. The long term objective is a realistic balance among the principle elements of capital, personnel and operations and maintenance which will produce a cost effective capability to meet Canada's national and collective defence requirements.

Figure 12 shows how our funds will be allotted in the coming year.

FIGURE 12

PERCENTAGE ALLOCATIONS TO COMPONENTS OF THE DEFENCE SERVICES PROGRAM ..... FY 83/84



DODS 83012877V

THE WAY AHEAD

Progress along the course charted by the Government in 1971 has been as constant as the currents and shoals of international affairs have allowed. The pace of strengthening our capacity to play our proper role in the collective arrangements which continue to preserve our security and to maintain the peace has been as rapid as the myriad considerations related to allocation and expenditure of significant resources have allowed. We are moving steadily forward in the modernization and replacement of our defence equipment and are launched on a program to ensure the readiness and sustainability of our forces. The essential place of reserve forces in the scheme of things is well recognized and concrete measures are being adopted to enhance their role.

The task of improving our ability to contribute to collective security will never end. We do not live in a static world. The effectiveness of our forces is measurable only in relation to the forces with which they might be engaged. The credibility of our forces' contribution to the deterrence of aggression and the avoidance of risks depends heavily on their being able to do their job at any time they might be required to do it. So we will continue to take those steps which are necessary and are timely. We will meet our obligations, not only to our allies but, of even greater importance to the people of Canada whose security is a fundamental and inescapable responsibility of government.

This will be done within a defence policy which has proved to be right for Canada for more than a decade - a defence policy which recognizes the importance of balancing the imperative of strength with the need for international arrangements which will reduce reliance on force in the conduct of nations' affairs. In implementing that policy the Government will continue to allocate the resources that Canada's security requires - and no more. There is an equal determination that the resources devoted to defence, resources for which there are myriad other calls, will be put to the best possible use in the interests of effective defence and the good of the country as a whole.

BUDGET DE LA DÉFENSE

1983-84

INTRODUCTION

Depuis plus de trois décennies, le but de la politique du Canada en matière de sécurité est de contribuer au maintien de la paix dans le monde et, en particulier, à la prévention d'une guerre dans laquelle le Canada serait entraîné. Nous avons atteint notre but en mettant en place, de concert avec nos alliés, un dispositif de dissuasion crédible et par conséquent efficace pour faire face à la menace d'agression à notre égard que nous avons perçue chez l'Union soviétique et ses alliés. En même temps, nous avons poursuivi avec vigueur et persistance un autre objectif, soit la signature d'un accord de contrôle des armes et de désarmement qui assurerait une sécurité égale ou supérieure à tous, tout en réduisant la nécessité de compter sur la puissance militaire, et en particulier sur la puissance nucléaire.

La vaste majorité des Canadiens sont d'accord pour dire que la politique de défense du Canada a bien servi nos intérêts en matière de sécurité, et qu'elle a constitué une base solide pour la promotion d'une vaste gamme d'intérêts canadiens, au pays comme sur la scène internationale. Sans ignorer l'importance, pour le Canada, des autres pays du monde libre, et en particulier le Japon, ils sont conscients du fait que nos alliés sont ceux avec lesquels nous avons les relations les plus étroites et les plus suivies. Ce sontégalement ceux avec lesquels s'effectuent la plus grande partie de nos échanges commerciaux, ceux que les Canadiens visitent le plus fréquemment et en plus grand nombre, et ceux avec lesquels nous partageons nos valeurs politiques, sociales et culturelles les plus précieuses. Bref, bien que l'on retrouve parmi eux nos principaux concurrents commerciaux, ce sont les pays avec lesquels nous partageons la plus vaste gamme d'intérêts, et avec lesquels nous entretenons les relations les plus importantes et les plus variées.

Au sein de cette collectivité, les différents pays membres contribuent selon leurs besoins, évalués d'un commun accord, et selon leur capacité, déterminée par chacun. Tous profitent d'une sécurité qu'ils ne pourraient s'assurer s'ils faisaient cavalier seul. Au fil des ans, le Canada a pris d'importants engagements militaires envers ses alliés, et en retour, il a pu jouir d'une sécurité beaucoup plus grande que celle qu'il aurait pu atteindre par ses propres moyens. La confiance que les Canadiens ont développée envers la force collective de l'Alliance atlantique et la sécurité dont nous jouissons depuis plus de trente ans ont été accompagnées de problèmes associés à la perception de notre situation. Il y a une tendance à croire que notre pays et les valeurs que nous chérissons ne sont pas menacés, ou encore que la contribution du Canada à l'effort de défense collective est telle que même en la doublant ou en

la réduisant de moitié, on ne changerait rien à la menace qui pèse contre le Canada.

L'une des caractéristiques de la situation géostratégique du Canada est qu'il est pratiquement impossible de démontrer, d'une façon convaincante, qu'une diminution ou une augmentation de la taille et du potentiel des Forces canadiennes entraîne une diminution ou une augmentation de la sécurité du Canada face à la menace d'une attaque militaire. On peut démontrer, cependant, qu'une réduction de la taille et du potentiel des Forces canadiennes diminue la puissance militaire du système de défense collective que nous avons choisi pour préserver notre sécurité nationale. De la même façon, on peut démontrer qu'un accroissement de la taille et du potentiel de nos forces augmente la puissance militaire de ce système de défense collective. Dans quelle mesure, par rapport à la puissance totale de l'Alliance? C'est là une question à laquelle il est impossible de répondre. Étant donné l'importance restreinte des Forces canadiennes à l'heure actuelle, il est probable qu'une augmentation ou une réduction de nos forces n'aurait pas un effet déterminant sur le système global de défense collective. Cela ne veut pas dire que notre contribution à la défense collective n'est pas importante, ou qu'un changement à la hausse ou à la baisse de notre contribution passerait inaperçu ou serait jugé sans importance par nos alliés et nos adversaires potentiels. Cela veut dire, plutôt, que les avantages que nous retirons de nos accords de défense collective, pour notre sécurité nationale, sont supérieurs, et même très supérieurs, à ce que nous contribuons en tant que partie à ces accords.

Tant que la principale menace contre notre sécurité nationale demeurera celle d'une attaque nucléaire contre l'Amérique du Nord, et tant qu'il n'existera pas de véritable moyen de défense contre une telle attaque, c'est en nous efforçant de l'éviter que nous assurerons notre sécurité. Tant que des ententes sur le contrôle des armements et le désarmement n'auront pas été conclues nous permettant d'atteindre cet objectif, nous n'aurons d'autres choix que d'emprunter la voie de la dissuasion. À cette fin, nous participons de façon significative au maintien du potentiel militaire classique de l'Alliance de l'Atlantique Nord en Europe, où la menace d'une agression a été contrée avec succès depuis une génération, et dans les voies d'accès océaniques au continent nord-américain. Nous devons, néanmoins, en dernière analyse nous en remettre au potentiel de riposte des forces stratégiques des États-Unis.

C'est pourquoi une grande partie de notre effort militaire consiste à aider les États-Unis à maintenir une capacité de riposte adéquate et crédible - l'essence de la dissuasion. Ainsi, nous contribuons notamment à l'alerte avancée en cas d'attaque, et nous aidons là où nous le pouvons à réduire la vulnérabilité des éléments les moins bien protégés des forces de dissuasion stratégiques des États-Unis. De la même façon, nous contribuons à renforcer notre propre sécurité en aidant à faire en sorte que, jusqu'à ce que grâce à la négociation internationale un accord soit conclu qui les rende inutiles, ces forces de dissuasion stratégiques demeurent crédibles, c'est-à-dire ... effectivement capables de faire ce que nous prétendons qu'elles sont capables de faire. Étant donné notre situation et nos intérêts en matière de sécurité, il est logique que nous participions également, dans les limites de ce que nos ressources nationales peuvent nous permettre, aux opérations visant à contenir toute confrontation militaire dans les parties du monde et dans les situations où un conflit risquerait de dégénérer au point de précipiter une attaque nucléaire contre l'Amérique du Nord.

Nous avons conclu, jugeant que la situation stratégique internationale exigeait un accroissement du potentiel militaire collectif de l'Alliance atlantique, que nous devrions envisager une nouvelle augmentation prudente de la taille et du potentiel des Forces canadiennes. Notre approche consiste non pas à prendre de nouveaux engagements, mais plutôt à accroître notre capacité de remplir ceux que nous avons. Le gouvernement a décidé d'affecter davantage de ressources réelles à notre sécurité et à notre défense, et nous étudions sérieusement quel serait l'équilibre le plus approprié et le plus productif entre les quatre exigences auxquelles nous devons répondre. Ces exigences sont les suivantes: premièrement, renflouer nos forces actuelles, en main-d'oeuvre et en matériel; deuxièmement, grâce à des programmes à-propos de renouvellement et de modernisation de notre équipement, assurer le maintien à long terme de notre potentiel militaire actuel; troisièmement, par des mesures comme la mise en place, dans le Nord de la Norvège, du matériel lourd de notre force terrestre affectée au renforcement de cette région, améliorer notre capacité de dissuasion; et quatrièmement, augmenter la capacité de dissuasion de nos forces en prenant des mesures prudentes en vue d'accroître leur préparation au combat et leur aptitude à soutenir des opérations de combat, dans l'éventualité de l'éclatement d'un conflit.

Attentifs et sensibles aux comités parlementaires, aux experts universitaires et aux autres groupes d'intérêts dont les études ont permis de sensibiliser davantage le grand public et de débattre d'importantes questions sur le chapitre de la défense, je suis plus qu'heureux de répondre à cet intérêt et à ce désir de renseignements sur un sujet aussi fondamental pour la sécurité et le bien-être des Canadiens. Dans ce qui suit, j'explique de façon plus détaillée, compte tenu de notre évaluation actuelle de la situation internationale, ce que nous faisons et ce que nous nous proposons de faire.

Le ministre de la Défense nationale

15 mars 1983

l'honorable J. Gilles Lamontagne

L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE

Il est évident que les intérêts du Canada sont fortement influencés par le monde autour de lui. Il n'est toutefois pas mauvais de se le rappeler de temps à autre, car ce n'est que de la scène internationale que peut provenir une menace militaire contre le Canada. Les moyens que nous prenons pour assurer notre sécurité doivent donc prendre en compte la situation internationale et l'évolution que nous croyons qu'elle suivra.

Or, si nous dépassons les limites de notre pays et tentons d'anticiper l'avenir, nous voyons un monde marqué par l'incertitude et l'instabilité, par de perspectives économiques confuses pour la plupart des pays et par des aspirations déçues et des conditions difficiles pour beaucoup, ainsi que par un sentiment d'anxiété face à l'impuissance apparente de nombre d'institutions internationales sur lesquelles nous comptons pour maintenir l'ordre dans le monde. C'est aussi un monde de relations internationales tendues, d'ambitions concurrentes et de conflit endémique et ce, pour diverses raisons. Dans un tel cadre, et en l'absence d'un mécanisme efficace capable de faire appliquer une règle universelle de règlement pacifique, le recours à la violence et à la guerre pour solutionner les problèmes internationaux demeure par trop fréquent, les niveaux d'armement s'accroissent et les armes modernes s'universalisent. Dans un monde aux nombreux périls, la recherche de la paix internationale sans le recours aux armes doit se fonder, paradoxalement, sur l'existence d'une force militaire adéquate capable de décourager l'agression. Et cela semble se vérifier dans le cas du Canada et des démocraties occidentales dans la mesure où ils doivent faire face à une coalition d'états menée par une superpuissance militaire dont le système politique, l'idéologie et la perception qu'ont ses dirigeants de ses intérêts stratégiques sont fondamentalement opposés aux nôtres.

Rien ne peut être prévu avec certitude, sauf la probabilité d'une surprise. Le reste des années 1980 continuera sans doute d'être une période d'ajustement difficile pour les pays occidentaux, pour le Canada en tant que membre de ce groupe et pour tout le système international. Tant au pays que dans le reste du monde, la sécurité, dans le sens le plus large du terme, tout en demeurant fondamentalement une question d'ordre militaire, subira de plus en plus l'influence de facteurs économiques et politiques. La sécurité nationale globale dans les années à venir sera synonyme de stratégie nationale globale.

Malgré la force et la capacité de résistance de l'alliance du Canada et de ses alliés et amis, la communauté occidentale, au plan international, doit faire face à certaines tendances qui mettent à l'épreuve sa détermination à défendre ses intérêts fondamentaux, notamment dans les régions d'importance vitale pour sa prospérité. Certains pays occidentaux doivent affronter des problèmes tels que:

- le rétablissement de la prospérité et de progrès économiques;

- la contestation, dans certains cas hostile et violente, des institutions;

- l'insécurité des importations de matières premières et de ressources énergétiques;

- la concurrence de plus en plus vive avec les autres puissances commerciales reconnues ainsi qu'avec des pays moins favorisés, mais dynamiques, économiquement en pleine expansion;

- les crises financières reliées à la fragilité du système monétaire international;

- les revendications simultanées pour exiger le maintien du niveau des dépenses dans les domaines militaire et social.

L'Union soviétique continuera sans doute d'orienter son vaste réservoir de ressources vers le développement et la modernisation encore plus poussée de ses forces armées déjà impressionnantes. L'URSS continuera de déployer de tels efforts, que ce soit, ce qu'elle soutient, pour répondre à la menace d'encerclement, ou que ce soit, selon ce que disent ses adversaires dans le monde, pour soutenir ses objectifs stratégiques globaux, asseoir son impérialisme et justifier son état de superpuissance. Mais le coût net des programmes militaires soviétiques s'accroîtra à mesure que la productivité nationale déclinera et que le poids de la surextension impérialiste se fera plus lourd. Mais les succès de l'URSS dans sa rivalité avec l'Ouest seront conditionnés par des pressions économiques, sociales et politiques internes grandissantes et par le mécontentement à l'intérieur de son empire. Aux prises avec une idéologie officielle dépassée et une influence politico-économique éphémère dans les zones éloignées, les Soviétiques continueront néanmoins de se doter d'armes pour exploiter les situations instables et marquer des points dans les régions névralgiques pour la sécurité occidentale. L'U.R.S.S. n'est toujours pas en mesure de rivaliser avec les pays occidentaux aux plans idéologique et économique; on ne doit donc pas minimiser la possibilité qu'elle utilise,

ou menace d'utiliser, la force pour retirer des avantages politiques. Il demeure, néanmoins, que l'URSS ne s'engagera pas dans cette voie tant qu'elle craindra une réponse armée de l'Ouest face à son agression. L'Ouest devra donc apprendre à vivre dans une sécurité relative fonction du bon vouloir de l'Union soviétique.

Par ailleurs, au sein de l'Alliance, les craintes du public au sujet de la possibilité d'une guerre où seraient utilisées des armes d'une puissance sans pareil et aux conséquences inimaginables viendront s'ajouter à de graves difficultés économiques, imposant davantage de pression sur les budgets militaires et interdisant la modernisation des défenses alliées. Ces craintes ne manqueront pas d'être exploitées par la propagande et la désinformation soviétiques. Il appartiendra donc encore aux gouvernements de l'Alliance d'expliquer au public, d'une part, ce qu'est la dissuasion nucléaire, pourquoi il faut s'y appuyer pendant que se poursuit la recherche d'une meilleure façon de vivre en paix et en sécurité, et d'autre part, comment une moins grande subordination aux armes nucléaires pour préserver la paix débouche inexorablement sur de plus grandes dépenses pour se doter d'autres moyens de dissuader l'agression.

Le désir généralisé de mettre un terme à l'hémorragie des deniers publics consacrés à l'acquisition d'armes s'inscrit dans le cadre des traditions les plus sacrées du monde occidental. Il n'en demeure pas moins, toutefois, que sous l'impulsion du mouvement pacifiste il faut reconnaître de façon équilibrée et réaliste que le contrôle des armements et le désarmement, si souhaitables qu'ils puissent être, ne sont ni ne peuvent être une fin en eux-mêmes. Assurer la sécurité de leurs ressortissants dans la paix demeurera la première et principale responsabilité des gouvernements de l'Ouest. Ils se trouveront donc dans l'obligation de conserver la cohésion, qui fait leur force collective, l'imagination et la tenacité éclairée nécessaires pour en arriver à une entente avec les agresseurs potentiels, entente qui permette de jouir d'une sécurité égale à un niveau moindre d'effort militaire. Les démocraties occidentales devront aussi toujours s'efforcer de présenter les arguments et les explications qui permettront au monde libre de porter des jugements rationnels sur la voie empruntée.

Les pays du tiers-monde connaîtront encore des problèmes économiques, sociaux et politiques. Aux rivalités croissantes entre nations s'ajouteront des tensions internes et externes qui, dans certains cas, auront des accents anti-occidentaux. Même si l'agitation dans ces pays ne mettra que rarement en péril la sécurité des sociétés occidentales,

elle pourra en affecter gravement la prospérité et l'économie. Par exemple, leur vulnérabilité est évidente lorsque l'on songe qu'elles dépendent d'un petit nombre de nations du tiers monde pour leur approvisionnement en matières premières et en ressources énergétiques. La communauté occidentale pourrait donc être appelée à envisager de plus en plus le recours aux interventions politiques, économiques et même militaires pour défendre ses intérêts vitaux.

Ainsi, l'instabilité persistante dans certains pays moins favorisés pourrait affecter des activités commerciales importantes pour le Canada. L'Europe et le Japon, deux de nos principaux partenaires commerciaux, sont largement tributaires de pays en voie de développement, notamment en Afrique et au Moyen-Orient, pour leur approvisionnement en matières premières. Or, l'interruption, même partielle, de ces approvisionnements pourrait avoir des effets graves sur le bien-être économique et social de certains pays alliés et grands partenaires commerciaux, dont celui du Canada est fonction.

En Amérique centrale, les insurrections et les guerres civiles, qui ont pour origine des problèmes internes, visent un changement de régime politique et prêtent flanc aux interventions extérieures. À l'heure actuelle, le Canada n'est pas directement menacé par les problèmes dans cette partie du monde. Mais ceux-ci préoccupent au plus haut point les États-Unis et certains pays des Antilles avec lesquels nous entretenons des liens économiques et politiques très étroits. Une contagion des conflits dans cette région pourrait avoir des conséquences indirectes, mais non négligeables, pour le Canada.

Comme notre pays débouche sur l'océan Pacifique, il entretient également des relations commerciales suivies avec les pays de la "ceinture du Pacifique". Il ne peut donc ignorer les questions de sécurité qui se posent dans cette immense région. Malgré la relative stabilité qui y règne, un conflit larvé couve en permanence en Indochine, entretenu en sous-main par le Vietnam et son alliée, l'U.R.S.S. En outre, les relations tendues entre les deux Corée, entre le Vietnam et la Chine et entre la Chine et l'Union soviétique mettent en péril le développement pacifique de la région. Sont également liés à ces tensions la dynamique d'accroissement de la puissance militaire soviétique et les prétentions de l'U.R.S.S. à établir une zone d'influence dans le Pacifique afin de limiter l'influence américaine et chinoise, les efforts de modernisation de la Chine à l'intérieur de sa sphère d'influence reconnue et la redéfinition des engagements du Japon et des États-Unis en matière de défense. Tous ces facteurs affectent les données

sur la sécurité dans le Pacifique à un moment où des impératifs économiques poussent le Canada à favoriser ses intérêts dans cette région où la puissance navale américaine subit les contrecoups d'un redéploiement dans l'océan Indien.

En résumé, les tendances actuelles laissent croire que le Canada, en tant que "démocratie occidentale industrialisée" devra faire face à de nombreux défis durant les années 1980. Parmi ceux qui touchent la sécurité même du pays, citons:

- l'harmonisation des rapports entre pays occidentaux en ce qui a trait aux questions économiques, politiques et militaires, y compris l'équilibre des relations politico-économiques entre les puissances en Europe, dans le Pacifique et en Amérique du Nord;

- l'accroissement de la puissance militaire de l'U.R.S.S.;

- l'instabilité persistante et le déséquilibre du développement dans certains pays en voie de développement;

- le coût croissant de la sécurité interne et collective, en regard d'une vive concurrence pour des ressources limitées;

- le besoin d'entretenir des relations commerciales avec les pays de l'Europe de l'est et avec l'U.R.S.S., sans affaiblir la sécurité nationale et collective;

- le choix de stratégies de développement et de maintien d'une base industrielle solide, gage de sécurité et de prospérité du Canada dans l'avenir.

Sans être exhaustive, cette liste fait néanmoins ressortir un fait: la sécurité du Canada et son corrolaire, une politique de défense appropriée, seront des questions d'une importance capitale pour le Canada dans les années à venir.

L'ÉQUILIBRE MILITAIRE

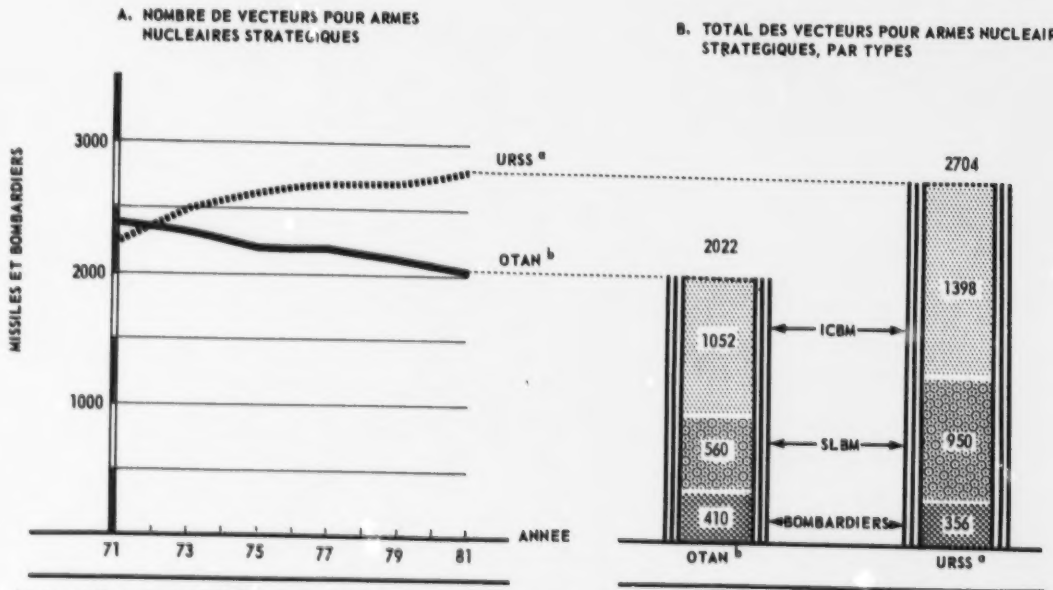
Dans les années qui viennent, l'un des problèmes fondamentaux qui se posera sur le chapitre de la politique de défense, et ce non seulement pour le Canada, mais pour l'OTAN dans son ensemble, sera de savoir comment maintenir un certain équilibre des forces entre l'Est et l'Ouest. Il ne s'agira pas - cela n'a d'ailleurs jamais été le cas - de chercher à se placer en position de supériorité. Il faudra plutôt tenir compte des leçons de l'histoire qui nous a appris que, lorsque des antagonistes armés sont confrontés, le meilleur moyen de préserver la paix est d'assurer un équilibre des forces.

Forces nucléaires

Il n'existe aucune méthode entièrement satisfaisante pour comparer les forces nucléaires de l'OTAN et celles du Pacte de Varsovie (la composition des forces, le nombre de vecteurs et de têtes nucléaires, la puissance et la précision des armes sont quelques-unes des données du problème), mais on s'entend généralement pour dire qu'il existe une certaine parité au niveau stratégique entre les États-Unis et l'Union soviétique (voir figure I). Les deux pays ont continué de respecter les conditions de l'accord intérimaire SALT I ainsi que les premières limites qui ont été fixées dans le traité SALT II, non ratifié. Dans le cadre des négociations START (entretiens sur la réduction des armes stratégiques) actuellement en cours, on cherche à en arriver à d'importantes réductions ainsi qu'à établir d'autres limitations en ce qui concerne ces systèmes stratégiques. Sauf au niveau stratégique, l'OTAN est de toute évidence en position d'infériorité quant aux armes nucléaires (voir figure II).

Depuis deux décennies, l'Union soviétique peut faire planer une menace sur l'Europe de l'Ouest avec ses armes nucléaires de portée intermédiaire, alors même que l'Ouest n'a jamais aligné un nombre important d'armes de ce type. L'OTAN pouvait tolérer cette situation tant que les États-Unis jouissaient d'une supériorité sur le chapitre des missiles ballistiques intercontinentaux, ce qui permettait de contrebalancer non seulement la force de missiles intercontinentaux des Soviétiques, mais également leur force de missiles nucléaires terrestres de portée intermédiaire (INF) braqués vers l'Europe. Étant donné que l'Union soviétique a maintenant rejoint l'Ouest sur le chapitre des armes intercontinentales et compte tenu du fait que cette parité stratégique approximative a été réglementée par les accords SALT, il est devenu encore plus urgent de corriger le déséquilibre marqué qui s'est installé entre l'Est et l'Ouest en ce qui concerne les armes de portée intermédiaire, soit en imposant des réductions aux Soviétiques, soit en installant certains dispositifs qui permettraient de contrer la menace que représente cet arsenal.

NOMBRE TOTAL DE MISSILES ET BOMBARDIERS STRATEGIQUES



(a) Les chiffres relatifs à l'URSS comprennent les missiles stratégiques soviétiques et les bombardiers BEAR, BISON et BACKFIRE; il a été tenu compte du BACKFIRE parce qu'il est par nature capable d'effectuer des missions intercontinentales même si dans ses rôles d'attaque maritime et terrestre, il fait peser une grave menace sur la zone européenne de l'OTAN.

(b) Les chiffres relatifs à l'OTAN comprennent les missiles stratégiques des Etats-Unis, les 64 SLBM stratégiques britanniques POLARIS, ainsi que les B-52 et FB-111 des Etats-Unis. Le FB-111 basé aux Etats-Unis est pris en compte parce qu'il a une mission stratégique.

FIGURE 1

Ref: "L'OTAN et le Pacte de Varsovie - Comparaison des Forces en Presence" Mai 1982

FIGURE I

FIGURE II

MISSILES INF A LONGUE PORTEE ACTUELLEMENT DEPLOYES

OTAN

Aucun *

PACTE DE VARSOVIE
(Tous les missiles sont installés en URSS et confiés aux forces soviétiques)

	SS-4	SS-5	SS-20
Ogives nucléaires	1	1	3 MIRV
Portée (km)	2 000	4 100	4 400-5 000
Lanceur	Fixe	Fixe	Mobile
Nombre total de systèmes déployés	275	25	300
Année de mise en service	Fin des années 50	Début des années 60	1977

* Sans les missiles de recharge

Ref: "L'OTAN et le Pacte de Varsovie - Comparaison des Forces en Presence" Mai 1982

* En l'absence d'un accord concret sur la limitation des missiles nucléaires de portée intermédiaire (INF), l'OTAN a l'intention de déployer jusqu'à 108 Pershing II et 464 missiles de croisière lancés à partir du sol (GLCM) à compter de la fin de 1983. Le Pershing II est un missile balistique mobile doté d'une tête nucléaire et dont la portée est de 1 800 km. Quant au missile de croisière lancé à partir du sol (GLCM), c'est également un missile mobile doté d'une tête nucléaire, mais dont la portée est de 2 500 km.

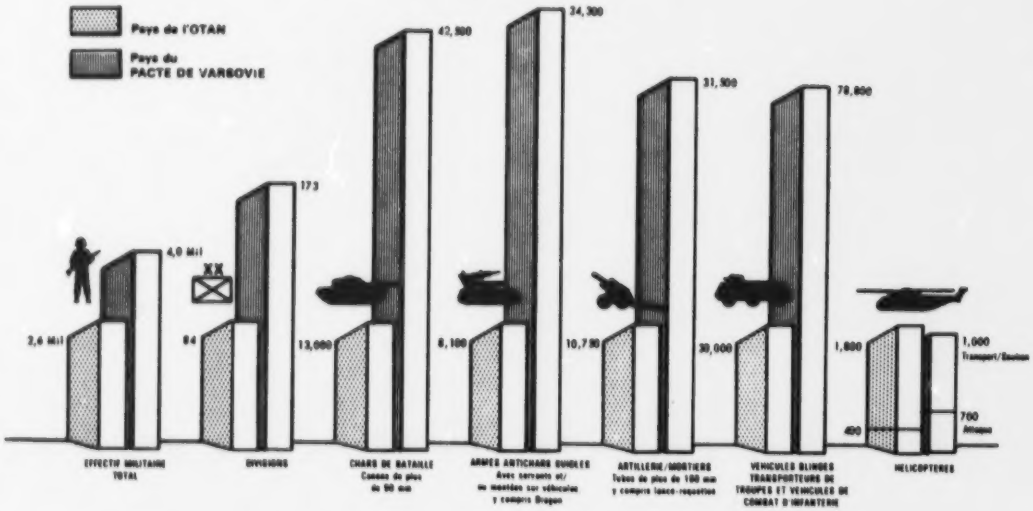
Grâce à la mise en service des missiles SS-20, l'Union soviétique est parvenue à faire un pas de géant dans le domaine des armes de portée intermédiaire. Cette nouvelle menace pour le territoire des pays européens membres de l'OTAN a soulevé des inquiétudes justifiées dans l'ensemble des pays de l'Alliance. C'est lorsqu'ils se sont rendus compte que leurs efforts pour dissuader l'Union soviétique de déployer ses SS-20 avaient été vains que les gouvernements occidentaux ont pris (en décembre 1979) une décision à double volet, c'est-à-dire, d'une part, moderniser les systèmes d'armement de portée intermédiaire de l'OTAN grâce à la mise en service du Pershing II et du missile de croisière lancé à partir du sol (GLCM) et, d'autre part, engager avec l'Union soviétique des négociations sur le contrôle des armements. On créait ainsi un précédent, puisque ces négociations devaient porter sur des systèmes d'armes qui n'étaient pas encore déployés et visaient à limiter la prolifération de ces systèmes, tant à l'Est qu'à l'Ouest, au plus bas niveau possible, en privilégiant l'option zéro. La situation inquiète le Canada tout autant que ses alliés européens, qui sont directement menacés par les missiles nucléaires terrestres de portée intermédiaire (INF) déployés en Union soviétique. Même si nous préférons de beaucoup contrer cette menace au moyen de la négociation, nous n'en reconnaissons pas moins la nécessité de nous présenter à la table en position de force.

Forces terrestres et aériennes classiques

L'évaluation des forces classiques constitue un problème complexe qu'on ne peut résoudre en se contentant de compter le nombre de soldats, de chars ou d'avions. Pour obtenir une évaluation juste, il faut également tenir compte de certains facteurs comme les différences dans les objectifs, la doctrine et les normes, l'instruction et le moral des troupes, la qualité des équipements et les avantages géographiques. L'Union soviétique prétend, tout comme dans le cas des forces nucléaires en Europe, qu'il existe une certaine parité entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN sur le chapitre des forces classiques. Mais les faits confirment qu'en Europe, région où les enjeux en matière de sécurité sont les plus élevés, le Pacte de Varsovie est en position de supériorité tant sur le plan des effectifs que sur celui de la majorité des systèmes d'armes (voir figure 3).

COMPARAISON ENTRE LES FORCES DE L'OTAN ET CELLES DU PACTE DE VARSOVIE

(DISPOSITIF EN PLACE EN EUROPE)



NOTES :

1. *Les divisions du Pacte de Varsovie ont en général des effectifs moins nombreux qu'une grande partie de celles de l'OTAN, mais elles comptent plus de chars et de pièces d'artillerie, ce qui leur donne un potentiel de combat similaire.*

2. *Forces en place dans les pays européens de l'OTAN et dans les pays du Pacte de Varsovie jusqu'aux trois régions militaires (Moscou, Volga et Oural) de Russie Occidentale, non comprises.*

Ref: "L'OTAN et le Pacte de Varsovie - Comparaison des Forces en Presence" Mai 1982

FIGURE 3

FIGURE 3

Depuis près de dix ans, les entretiens visant des réductions mutuelles et équilibrées des forces (MBFR), c'est-à-dire ceux ayant pour but de réduire et de limiter les forces classiques et donc de stabiliser la situation de confrontation qui règne en Europe centrale, n'ont donné aucun résultat à cause du refus des Soviétiques à fournir des données sur leurs forces. Même si les forces terrestres et aériennes de l'OTAN ont été considérablement renforcées - dans le cas du Canada, par exemple, on peut mentionner les chars, les effectifs, les pièces d'artillerie et les véhicules sur roue - ces améliorations n'ont pas permis de suivre les Soviétiques qui ont déployé un immense effort au cours de la dernière décennie pour accroître leur potentiel. En outre, aucun effort n'a été fait par les forces alliées pour contrer la menace très grave que représentent les ressources considérables dont dispose l'Union soviétique dans le domaine de la guerre chimique offensive. On s'est contenté de corriger certaines lacunes des équipements défensifs.

Forces navales

Comme c'est le cas dans d'autres domaines, de simples comparaisons numériques ne permettent pas d'avoir une idée complète de la situation. Les chiffres, par exemple, ne tiennent pas compte des besoins différents des deux alliances sur le plan maritime. Contrairement au Pacte de Varsovie, la sécurité de l'OTAN repose essentiellement sur les voies maritimes et la navigation commerciale, dont la défense exige une supériorité numérique d'ensemble importante. L'OTAN a déjà joui de cette supériorité numérique, mais tel n'est plus le cas (voir figure 4). L'accroissement des forces navales soviétiques au cours des dix dernières années a modifié l'équilibre des forces maritimes au point où la défense des voies de communications maritimes vitales pour l'Ouest, une mission maritime qui intéresse directement le Canada, se révélerait extrêmement difficile.

Forces navales de l'OTAN

Voici la liste des forces navales de l'OTAN affectées aux zones de l'Atlantique et de l'Europe:

	1971	1981
Porte-avions	9	7
Porte-hélicoptères	6	2
Croiseurs	11	15
Destroyers/frégates	381	274
Escorteurs côtiers et vedettes rapides	180	167
Navires amphibies		
- Océaniques	24	41
- Embarcations côtières indépendantes	62	69
Bâtiments de lutte contre les mines	349	257
Total pour les sous-marins	195	190
- Sous-marins lance-missiles balistiques	38	35
- Sous-marins d'attaque à long rayon d'action	72	60
- Autres types de sous-marins	85	95
- pourcentage de sous-marins à propulsion nucléaire	50%	49%
Aéronefs tactiques et de soutien embarqués, y compris hélicoptères	801	712
Avions tactiques et de soutien basés à terre	112	180
Avions et hélicoptères de lutte contre les sous-marins, basés à terre	471	450

FIGURE 4 - PARTIE 1

Pacte de Varsovie

Navires de la classe Kiev	0	2
Porte-hélicoptères	2	2
Croiseurs	20	21
Destroyers et frégates	142	182
Escorteurs côtiers et vedettes rapides	553	551
Navires amphibies		
- Océaniques	7	16
- Navires côtiers indépendants	190	155
Bâtiments de lutte contre les mines	374	360
Total pour les sous-marins (tous types)	248	258
- Sous-marins lanceurs de missiles balistiques	38	52
- Sous-marins d'attaque à long rayon d'action	115	149
- Autres types	95	57
- pourcentage de sous-marins à propulsion nucléaire	32%	45%
Aéronefs tactiques et de soutien embarqués, hélicoptères compris	36	146
Aéronefs tactiques et de soutien basés à terre (y compris certains avions et hélicoptères de transport)	521(1)	719(1)
Avions et hélicoptères de lutte contre les sous-marins, basés à terre	225	179(1)

Plus de 300 de ces appareils sont des bombardiers.

FIGURE 4

Réf.: "L'OTAN et le Pacte de Varsovie - Comparaison des forces en présence", mai 1982

Le seuil nucléaire - renoncement à l'utilisation de l'arme nucléaire en premier

Ce pouvoir destructif des armes nucléaires et le grave risque d'escalade jusqu'à l'échange nucléaire stratégique que pourrait entraîner l'utilisation d'armes nucléaires en Europe sont des arguments convaincants pour maintenir le seuil nucléaire en Europe au plus haut niveau possible. On ne peut y arriver qu'en assurant la présence de forces classiques suffisantes. L'engagement de l'OTAN de renforcer ses forces classiques était implicite dans la décision prise par l'Alliance en 1967 d'abandonner la stratégie des représailles massives pour adopter celle de la "riposte graduée". En adoptant cette stratégie, l'OTAN a reconnu que les armes nucléaires ne permettaient pas, ni sur le plan militaire ni sur le plan politique, de compenser l'insuffisance des forces classiques, et que la défense "au rabais" n'était plus possible. À de nombreuses reprises depuis, les pays membres de l'OTAN ont confirmé la nécessité d'une force de dissuasion classique plus convaincante. Il faut dire cependant que le Pacte de Varsovie s'est toujours efforcé d'améliorer ses forces classiques et de surpasser l'OTAN, ce qui fait que les moyens de défense classiques de l'Alliance demeurent maintenant insuffisants. Tous les pays membres de l'OTAN ont reconnu la nécessité de renforcer les forces classiques de l'Alliance de façon à réduire notre dépendance vis-à-vis des armes nucléaires. L'amélioration des moyens de défense classiques de l'OTAN non seulement permettrait à l'Alliance d'accroître son potentiel de dissuasion et de hausser le seuil nucléaire, mais encore forcerait le Pacte de Varsovie, advenant le cas où une attaque classique lancée par ces pays se solderait par un échec, à retirer ses forces ou à recourir à l'arme nucléaire en premier.

Mais cela ne veut pas dire qu'à l'heure actuelle l'Alliance peut adopter une politique lui interdisant l'utilisation de l'arme nucléaire en premier. En améliorant son dispositif de défense classique, l'OTAN peut réduire sa dépendance vis-à-vis des armes nucléaires, et rendre ainsi plus improbable la possibilité d'une utilisation hâtive des armes nucléaires et du déclenchement d'une guerre nucléaire, mais l'Alliance ne peut éliminer seule l'une et l'autre possibilité. Tandis qu'on peut et qu'on doit hausser le seuil nucléaire, il ne serait pas sage de supprimer toute contrainte qu'impose la présence d'armes nucléaires sur le déclenchement de tous types d'hostilités en Europe. L'effort de dissuasion en Europe continue de reposer sur le fait que l'Alliance est en mesure de recourir à l'option nucléaire dans des cas extrêmes. Un engagement de non-recours à l'arme nucléaire en premier à ce moment-ci laisserait l'Alliance sans aucun moyen à sa disposition pour

contrebalancer la supériorité du Pacte de Varsovie sur le chapitre des forces classiques. Ne serait-ce que pour éliminer le risque de voir utiliser des armes nucléaires contre elle, l'Alliance se doit de maintenir une capacité d'attaque contreforce.

Un gel des armes nucléaires

Il importe donc d'examiner attentivement les propositions visant à limiter les forces nucléaires aux niveaux actuels. Il serait plutôt opportun que les deux grandes puissances nucléaires devraient d'abord engager des négociations pour en arriver à des réductions importantes et vérifiables de leurs armements nucléaires. Un gel global immédiat présenterait un désavantage en ce sens qu'il découragerait la poursuite des négociations actuellement en cours sur les armements nucléaires. Cela s'applique tout particulièrement aux négociations sur les forces nucléaires de portée intermédiaire (INF) qui présentent un grave déséquilibre et au sujet desquelles l'Union soviétique n'a accepté de négocier qu'après s'être rendue compte que l'OTAN était fermement décidée à appliquer sa décision à deux volets de décembre 1979. En outre, l'établissement d'une limite mutuelle efficace et vérifiable entre les États-Unis et l'Union soviétique ne serait pas une simple affaire. La chose exigerait des négociations longues et compliquées. Les deux blocs ont plutôt intérêt à consacrer leur temps et leurs énergies à la négociation d'accords, comme les accords START et INF, prévoyant des réductions valables, équitables et vérifiables.

Nous n'appuyons pas non plus les propositions selon lequelles l'Europe ou le Canada devraient faire de leur territoire une zone dénucléarisée (NWFZ). En Europe, où le Pacte de Varsovie jouit d'une supériorité manifeste sur le chapitre des forces classiques, une telle mesure pourrait avoir des effets déstabilisateurs. En la mettant en oeuvre, on risque de voir utiliser la force militaire à des fins politiques. La décision de faire du territoire canadien une zone dénucléarisée serait incompatible avec notre participation soutenue à la mission de l'OTAN et du NORAD.

Dissuasion et défense

Tant qu'il y a des armes nucléaires, il n'existe pas de politique qui puisse garantir de façon absolue qu'il n'y aura pas de guerre nucléaire. Nous ne pouvons pas nous payer le luxe d'opter pour une politique qui ne tiendrait compte d'aucune façon du danger nucléaire. Nous ne pouvons que choisir entre des politiques comportant des risques de divers degrés. Nous avons donc adopté, avec nos alliés de l'Ouest, une politique de dissuasion.

La dissuasion ne constitue pas en soi le moyen par excellence de garantir la paix, mais elle s'est révélée efficace. Pour obtenir de bons résultats, l'OTAN doit posséder des armements classiques et nucléaires pour faire face à toute menace. Grâce à une force de dissuasion digne de crédibilité, l'Europe occidentale a pu accroître sa puissance et on a pu maintenir la paix entre l'Est et l'Ouest pendant plus de trente ans, en dépit de circonstances souvent difficiles. Voire même, il est quasi impossible de se reporter à une autre période de l'histoire de l'Europe où de telles divisions politiques profondes et tant de foyers potentiels d'hostilités n'auraient pas abouti à une guerre. La politique de dissuasion adoptée par l'Ouest continue toujours de nos jours à assurer un climat de paix. La dissuasion est en outre l'élément stabilisateur qui nous permet de mettre en place des mesures de limitation des armements, ce qui nous procurera réellement une meilleure sécurité, si ces mesures sont vérifiables et appliquées de façon équitable des deux côtés. La possession d'armements nucléaires constitue un moyen de dissuasion essentiel; en effet, dans un monde où il existe de tels armements, l'Alliance de l'OTAN doit être en mesure de dissuader un ennemi d'utiliser ces armements, ou de ne pas céder à un chantage fondé sur une menace d'attaque nucléaire.

Mais il y a plus encore. Personne ne peut s'appuyer sur une telle politique pour garantir un climat de paix à l'échelle internationale pour le temps à venir. C'est pourquoi nous devons inlassablement tenter de trouver de meilleurs moyens d'en arriver à un équilibre mondial. Entre autres, il est essentiel que le gouvernement maintienne de façon efficace son engagement quant à la limitation des armements et au désarmement. Cependant, dans l'intervalle, pour que la dissuasion demeure efficace, le Canada et les autres pays membres de l'OTAN doivent de temps à autre moderniser leurs armements de défense à mesure que ces derniers tombent en désuétude.

Détente et limitation des armements

L'escalade au chapitre des armements ne suffit pas pour veiller à long terme à ce que l'équilibre militaire demeure durable et fiable. Pour obtenir un climat de sécurité durable, il faut que l'on tente d'atteindre un équilibre militaire permanent au niveau le plus bas possible d'armements en limitant de façon équilibrée le potentiel militaire. De tels accords doivent tenir compte des efforts militaires des pays du Pacte de Varsovie, en particulier du déséquilibre qui existe dans le rapport de la force

militaire, et assurer une sécurité non réduite en termes de capacité de défense à chaque étape du processus. Les mesures de limitation des armements et de désarmement ne permettent pas d'atteindre la sécurité et l'équilibre réalisés grâce à des moyens militaires, mais elles doivent tendre à favoriser ces objectifs.

Dans la poursuite d'un climat de sécurité et d'équilibre où les armements seraient à un niveau inférieur à celui où ils sont présentement, le Canada joue un rôle entier au sein des Nations unies et du Comité sur le désarmement. L'atténuation de la tension existant entre l'Est et l'Ouest constitue un des principaux objectifs de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à laquelle le canada participe également. À titre de pays membre de l'OTAN, nous participons en outre aux consultations de l'Alliance en ce qui concerne les négociations bilatérales sur les armements nucléaires dans le cadre des entretiens sur la réduction des armes stratégiques (START) et sur la force nucléaire à portée intermédiaire (INF), et nous prenons directement part aux négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces. En résumé, nous persistons à croire que notre approche actuelle visant à maintenir un équilibre militaire durable, ainsi que la poursuite active des négociations visant à limiter les armements nucléaires et classiques offrent à l'heure actuelle et dans un avenir rapproché le meilleur espoir de paix.

IMPORTANCE ET COMPOSITION DES FORCES CANADIENNES

La situation internationale et l'équilibre militaire dont nous sommes partie ont une influence directe sur l'importance et la composition des Forces canadiennes. Il serait peut-être utile d'aborder les questions des "dimensions" de notre potentiel militaire en examinant d'abord les rôles des Forces canadiennes, l'importance des forces dont nous avons besoin pour remplir ces rôles et les capacités opérationnelles ou la composition des forces nécessaires pour respecter nos engagements nationaux et internationaux.

Les rôles

Les objectifs stratégiques des forces du Canada n'ont pas changé au cours des trente dernières années et il est peu probable qu'ils changent dans un avenir prévisible. Dans les années d'après-guerre, on les appelait rôles. Les détails de leur application se sont bien sûr adaptés aux changements mais, en même temps, sont demeurés rattachés aux nations de forces en mesure de veiller à:

- la protection du Canada et des intérêts du Canada au pays même et à l'étranger; cela comprend l'aide au pouvoir civil et le développement national;

- la collaboration avec les États-Unis en ce qui a trait à la défense de l'Amérique du Nord;

- la contribution, avec nos alliés, à la sécurité de la zone OTAN;

- le maintien de la paix sur le plan international.

L'importance des forces

L'examen des considérations qui amènent à mettre l'accent sur un type de forces ou l'autre est un processus continu d'adaptation en vue de faire face aux perceptions changeantes de la menace. À partir de données recueillies à diverses sources (Renseignement, considérations stratégiques, alliés et préoccupation internes), on a formulé des méthodes de planification et élaboré un cadre à l'intérieur duquel les divers choix pour le développement des forces sont mis au point.

Au cours des dernières années, ce processus continu a permis au Canada et à ses alliés de conclure que le concept de "forces en puissance", c'est-à-dire les forces en place et prêtes au combat en cas de conflit, voulant qu'elles constituent une force de dissuasion adéquate ou qu'elles sont en mesure de veiller à la défense advenant le

déclenchement d'hostilités entre les pays membres du Pacte de Varsovie et ceux de l'OTAN ne vaut plus, compte tenu de la situation dans les années 80. En présence d'un équilibre nucléaire, le recours aux armes de ce genre ne constitue pas nécessairement un acte de dissuasion dans les conflits mettant aux prises des forces classiques. Un conflit, s'il en survenait un, aurait moins de chances de prendre fin rapidement ou de se terminer par un échange nucléaire. Il importe de hausser le seuil nucléaire et d'améliorer et de renforcer l'élément classique de la triade.

À cet égard, nous devons veiller à l'amélioration de nos forces du point de vue de leur aptitude à rester au combat, c'est-à-dire veiller à ce qu'elles soient renforcées, bien approvisionnées et qu'elles puissent soutenir le combat. Avec le temps, cette orientation aura un effet considérable sur la structure des forces: le concept de "force totale" sera accentué. Cette dernière comprend la Force régulière et tous les éléments de la Force de Réserve. La Force régulière employée à temps plein en période de paix ne pourrait, en cas d'urgence, entreprendre que des missions limitées pour une durée relativement courte, si aucun accroissement de ses effectifs n'est prévu. En cas de guerre longue ou importante, il faudrait faire appel au personnel des réserves.

Les Forces canadiennes élaborent les plans et préparatifs nécessaires qui leur permettraient, en cas de crise prolongée, d'assurer une expansion que le gouvernement du moment pourrait raisonnablement exiger. Bien qu'une mobilisation nationale du genre de celle qui s'est produite lors des deux Guerres mondiales ne soit pas envisagée, ces plans et préparatifs permettront aux Forces canadiennes de lever immédiatement leurs effectifs de guerre, composés de la Force régulière et d'éléments grandement améliorés de la Réserve, appuyés par une grande campagne de recrutement en cas de crise. C'est ce type de plan de mobilisation que nous préparons pour veiller à ce que les Forces du Canada puissent respecter et soutenir leurs engagements en matière de défense au cours des années 1980.

Les types de forces

Une des solutions aux défis à relever pendant les années 80 se situe au chapitre des forces régulières et de réserve assignées à des tâches particulières. Les capacités militaires sont toujours fondées sur la plus importante et la plus exigeante des tâches assignées aux Forces canadiennes. C'est-à-dire que la capacité de remplir une tâche importante et exigeante, comme la protection des navires marchands dans le milieu hostile de l'Atlantique nord, est suffisante pour assurer l'accomplissement de nombreuses autres tâches moins difficiles comme le sauvetage en mer et les patrouilles de surveillance des flottilles de pêche. Afin de mieux comprendre les capacités des Forces canadiennes, il serait peut être utile de les examiner de même que les missions générales à la base de l'organisation des forces.

Forces canadiennes en Europe

Sur le plan international, le Contingent canadien stationné en Europe constitue la démonstration la plus évidente de la participation du Canada aux accords collectifs de défense de l'OTAN. Ce contingent se compose d'une formation de l'élément Terre, d'une formation de l'élément Air, d'un quartier général national et de services de soutien.

En temps de guerre, ces forces seraient engagées dans des combats très intenses contre un ennemi utilisant un matériel des plus modernes et des plus perfectionnés. La formation de l'élément Terre, le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada (4 GBMC) et la formation de l'élément Air, le 1er Groupe aérien du Canada (1 GAC), doivent posséder du matériel similaire pour être tactiquement efficace dans le rôle de force de réserve de théâtre du Groupe d'armée du Centre de l'OTAN et en qualité de membre de la 4e Force aérienne tactique alliée.

CARTE No 1 - FORCES CANADIENNES EN EUROPE

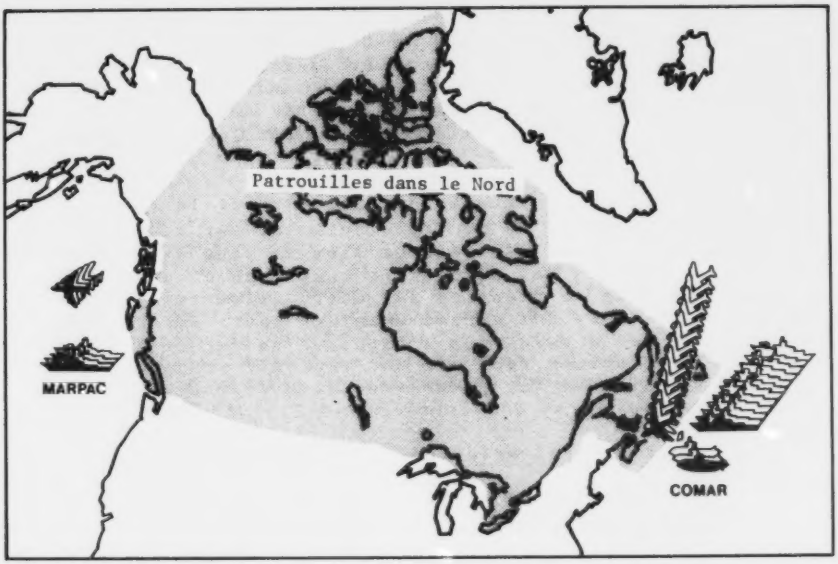
Des efforts constants ont été déployés depuis 1975 pour moderniser ces forces et les rééquiper en matériel moderne. Au cours des dernières années le 4 GBMC a été doté de chars Léopard. Les soldats du 4 GBMC et le personnel au sol ainsi que les équipages du 1er GAC recevront des vêtements de protection contre la guerre chimique et de nouveaux camions de 2½ tonnes sont en voie de fabrication au Canada pour être bientôt mis en service dans les FCE. De plus, le CF-18 entrera en service au 1er GAC au début de 1985.

Le fait qu'il incombe au ministère de la Défense nationale d'exercer un contrôle national sur ses forces à l'étranger et qu'il lui faut de plus en plus être en mesure de les appuyer en cas de conflit classique n'est pas sans placer beaucoup de pression sur notre infrastructure en Europe. Le Ministère entend examiner cette infrastructure et prendre les mesures qui s'imposent en vue de l'améliorer pour qu'elle puisse recevoir des renforts et appuyer les Forces canadiennes qui pourraient être dépêchées sur un théâtre européen.

Forces maritimes polyvalentes

Comme on a pu le constater durant le conflit dans les Falklands, la puissance navale peut encore jouer un rôle très important. Les forces navales, et les forces aériennes qui leur servent d'appui, sont principalement structurées pour défendre, de concert avec les États-Unis et les pays membres de l'OTAN, les voies d'accès océaniques à l'Amérique du Nord ainsi que les voies de renforcement et de ravitaillement de l'Europe dans l'Atlantique. Elles ont également pour rôle de détecter des sous-marins susceptibles de menacer l'Amérique du Nord avec leurs missiles balistiques ou de croisière, dans les zones maritimes confiées à la garde du Canada. Étant donné qu'elles possèdent les capacités requises pour s'acquitter de ces missions, nos forces navales sont en mesure d'accomplir d'autres tâches moins exigeantes, mais néanmoins très importantes pour la défense de nos intérêts maritimes qui sont considérables. Ces tâches consistent, entre autres, à assurer la protection des eaux territoriales, des droits et des intérêts du Canada contre toute contestation de la part de pays étrangers, à aider d'autres ministères et organismes du gouvernement à faire respecter les lois et règlements canadiens, et à porter secours aux aviateurs et aux marins en détresse. Des navires conçus pour des missions plus difficiles permettent également aux forces navales de contribuer aux opérations de maintien de la paix.

FIGURE 5 - FORCES NAVALES POLYVALENTES



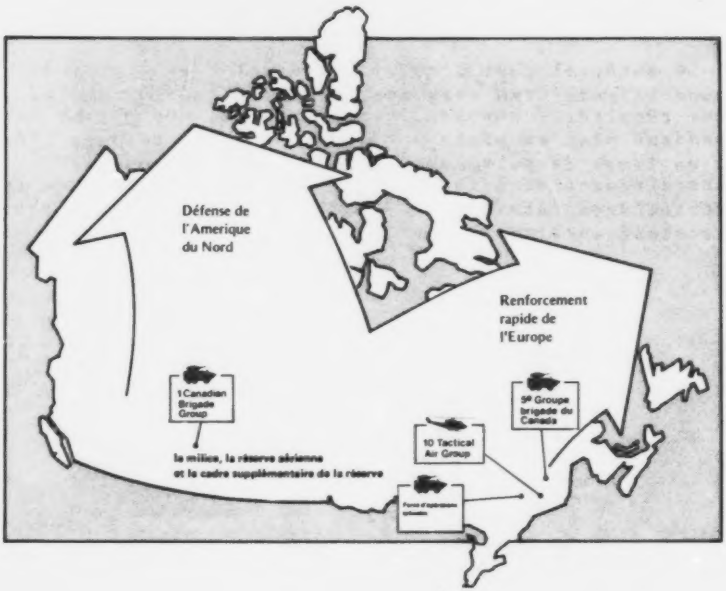
Il nous a fallu au cours des dix dernières années, retarder la modernisation de la flotte de surface afin de donner suite à d'autres importants programmes d'acquisition en matière de défense. Il va sans dire que malgré un entretien adéquat, une bonne partie du matériel en service prend de l'âge. En particulier, il faut noter que nos destroyers à vapeur ne résisteraient pas très bien en cas de conflit majeur. Nous avons cependant augmenté considérablement la capacité de nos forces aéronavales en procédant à l'achat de l'avion patrouilleur à grande autonomie Aurora. D'autres programmes destinés à améliorer notre force navale sont actuellement en voie d'exécution, dont les plus importants sont les programmes de la Frégate canadienne de patrouille et celui de la modernisation des quatre destroyers de la classe Tribal. Ces deux programmes permettront d'accroître d'ici la fin de la présente décennie la capacité de combat de notre flotte. Entre temps, le programme de prolongement de vie utile des destroyers, qui est en marche, permettra aux forces navales d'accomplir leurs tâches jusqu'au remplacement de ces navires. On prévoit qu'au cours des années 1990, l'efficacité opérationnelle des navires s'accroîtra au fur et à mesure que les programmes suivront leurs cours respectifs.

Forces terrestres polyvalentes

Le besoin croissant de forces classiques efficaces, capables de contribuer à la stratégie de dissuasion de l'OTAN quel que soit le type de conflit, va particulièrement toucher l'armée de terre au Canada, ainsi que les escadrons tactiques d'hélicoptères qui y sont rattachés.

Les forces terrestres basées au Canada sont principalement destinées à exécuter la mission la plus difficile, soit fournir, en cas d'urgence, des forces terrestres supplémentaires pour la défense de l'Europe, comme le prévoient nos engagements envers l'OTAN. Bien sûr, elles doivent aussi être en mesure de défendre l'Amérique du Nord contre toute attaque directe, potentiel que devraient fournir, dans une grande mesure, les réserves. Les unités chargées de ces tâches exigeantes peuvent aussi s'acquitter d'autres tâches tout aussi importantes, bien que moins difficiles sur le plan militaire, c'est-à-dire participer au maintien de la paix sur la scène internationale, aider les autorités civiles canadiennes à assumer leurs responsabilités en matière de souveraineté et de sécurité territoriales et leur prêter assistance en cas d'urgence ou de catastrophe, et contribuer au développement national.

FIGURE 6 - FORCES TERRESTRES POLYVALENTES AU CANADA



En nous attachant, au Canada, à moderniser nos forces terrestres et à améliorer leur aptitude à soutenir le combat, nous cherchons également à les rendre aptes à amener rapidement en Europe, des renforts qui pourront ensuite y remplir nos principaux engagements. En cas de crise, il faudra:

- prévoir suffisamment de soldats pour que notre brigade en Allemagne puisse atteindre rapidement ses effectifs de guerre;

- prévoir une force ayant l'envergure d'une brigade pour défendre le nord de la Norvège, en l'occurence le Groupe-brigade canadien transportable par air-mer (CAST).

À cette fin, un programme d'équipement raisonnablement équilibré est prévu, au Canada et en Europe, pour deux brigades, soit le 4 GBMC et le CAST. Les forces terrestres affectées à la défense du Canada, formées pour la plus grande partie d'unités de la Réserve se greffant au noyau de la Force régulière que constituent les deux groupes de combat et le Régiment aéroporté canadien, fort de 900 militaires et basé au centre du pays, seront dotées, entre autres, du matériel suivant: radios tactiques, nouvelle flotte de véhicules blindés et pièces d'artillerie diverses. Elles bénéficieront également du remplacement de la flotte actuelle de jeeps, et de camions de 1¼, 2½ et 5 tonnes, ainsi que de l'acquisition éventuelle d'une nouvelle génération d'armes portatives.

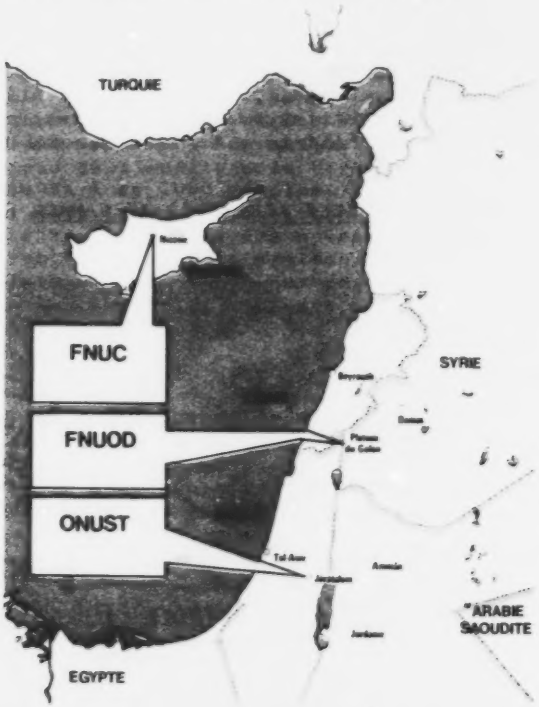
Le matériel dont l'acquisition est prévue pour le Groupe-brigade CTAM sera surtout distribué aux unités de la Force régulière composant cette brigade; une partie sera cependant mise en place à l'avance dans le nord de l'Europe et, en temps de paix, une autre servira aux écoles d'entraînement et à la Milice. Une grande partie de ce matériel sera fabriqué ou assemblé au Canada, pour favoriser un contenucanadien maximal.

Bien que tous les éléments des Forces canadiennes peuvent contribuer aux opérations de maintien de la paix, ce sont les forces terrestres du Canada qui, dans une large part, répondent aux demandes des Nations Unies. Nos militaires continuent de servir dans le cadre des importantes missions de l'ONU, indiquées sur la carte 1.

- Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST), dans le cadre de laquelle 20 militaires canadiens, ainsi que des ressortissants d'autres pays, sont déployés en Israel et dans les pays avoisinants.

- Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement, contingent multi-national au sein duquel servent près de 220 spécialistes militaires en logistique, transmissions et observation. Ce contingent est régulièrement approvisionné par un pont aérien stratégique assuré par les FC.

CARTE 2 - OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX AUXQUELLES PARTICIPENT LES FORCES CANADIENNES



- Forces des Nations Unies à Chypre, contingent multi-national au sein duquel sert une unité d'armes de combat de 550 militaires environ et qui est chargé de maintenir la sécurité de la zone frontière qui sépare les Cypriotes grecs et turcs. Le contingent canadien alterne tous les six mois et son approvisionnement est assuré chaque semaine par un pont aérien stratégique des FC.

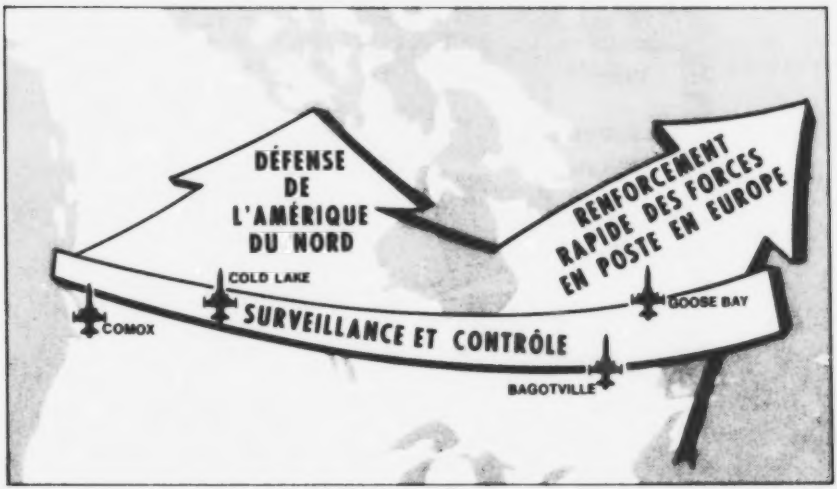
Les Forces canadiennes continueront d'entretenir un bataillon d'infanterie et ses éléments de soutien prêts à se déployer pour assurer les opérations de maintien de la paix qui peuvent être endossées par le gouvernement du Canada.

Les forces aériennes au Canada

Une importante partie des ressources aériennes est utilisée, tant du point de vue conceptuel qu'opérationnel, dans le cadre de missions entreprises par les forces navales et terrestres, ou encore à des fins de soutien général. Nous nous intéresserons donc ici aux forces de chasse tactique et de défense aérienne.

Les forces de chasse tactique et de défense au Canada ont été mises sur pied à une double fin, à savoir renforcer rapidement nos forces en Europe, aux termes de nos accords conclus avec l'OTAN, et, conjointement avec nos alliés américains, servir des avertissements non équivoques et veiller à la défense de l'Amérique du Nord en cas d'attaque aérienne.

FIGURE 7 - FORCES AÉRIENNES AU CANADA



Le Canada s'est engagé à fournir deux escadrons tactiques d'intervention rapide afin d'accroître la protection du flanc nord de l'OTAN. Basés en temps normal au Canada, ces escadrons équipés de CF-5 à faible autonomie, assureront la défense aérienne et le soutien aérien rapproché au pays lorsqu'ils ne sont pas en service en Europe. Le potentiel de ces escadrons sera considérablement augmenté vers la fin des années 1980, lorsque les nouveaux CF-18 entreront en service.

La défense et la surveillance de l'espace aérien de l'Amérique du nord exigent un système de défense en état de préparation avancé, capable de dissuader les Soviétiques de se doter du potentiel nécessaire pour lancer une attaque efficace contre les forces de riposte américaines, les installations de communications et les industries d'importance capitale pour les forces de dissuasion de l'Alliance atlantique. Le système actuel de défense aérienne de l'Amérique du Nord regroupe entre autres des radars des réseaux CADIN/PINETREE, conçus et mis en place pendant les années 50 et début des années 60 en vue de détecter les attaques des bombardiers. En plus d'être fort désuet, le système n'est plus en mesure, dans les années 80, de remplir adéquatement son rôle au chapitre de la défense aérienne, ni de répondre aux menaces qui nous seront adressées d'ici la fin de la présente décennie ainsi que dans la suivante. Le Canada et les États-Unis élaborent actuellement des mesures grâce auxquelles le système de défense aérienne de l'Amérique du Nord demeurera efficace et crédible jusqu'en l'an 2000 et plus. À cet égard, les autorités ont déjà prévu l'aménagement à North Bay de deux nouveaux centres de contrôle des opérations régionales, lesquels doivent remplacer le système semi-automatique d'infrastructure au sol, ainsi que le remplacement des CF-101 Voodoo par le CF-18, l'un des meilleurs intercepteurs sur le marché aujourd'hui.

L'appui

Les missions opérationnelles servent de fondement à la conception des éléments tactiques des Forces canadiennes. Cependant, il faut mettre en place le soutien dont ces forces ont besoin pour mener à bien leur mission, voire préserver leur intégrité en temps de paix.

Transport aérien

Du fait de l'immensité du Canada et de la variété de nos missions outre-mer, il est très important que nous disposions de capacités efficaces de transport aérien stratégique et tactique. La raison d'être en est notamment le déploiement des forces terrestres en Amérique du Nord, le renforcement et le réapprovisionnement des forces déployées en Europe, le transport de renforts et l'appui logistique en général. En temps de paix, le réseau militaire de transport aérien peut également servir au déplacement des membres des Forces canadiennes et au transport des marchandises militaires et venir en aide à d'autres ministères gouvernementaux en ce qui a trait par exemple aux vols internationaux à caractère humanitaire ou à l'évacuation des ressortissants canadiens se trouvant en pays étrangers en période de crise ou en cas d'urgence.

Les services aériens des FC ne suffisent cependant pas à eux seuls à répondre à l'ensemble des besoins. L'aviation civile canadienne et les FC devront conjuguer leurs efforts pour assurer le transport rapide des militaires à destination du centre et du nord de l'Europe et subvenir subséquemment à leurs besoins, advenant une guerre. Le ministère de la Défense nationale, en collaboration avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux et des transporteurs aériens, s'emploie actuellement à élaborer des plans en vue de l'intégration de l'ensemble des moyens de transport du Canada, dans l'éventualité d'une situation d'urgence ou d'une guerre. De cette façon, nous tenterons d'optimiser le potentiel de réaction de nos ressources de transport aérien tout en maintenant, à un niveau approprié mais restreint, les capacités nécessaires dans ce domaine pour réagir rapidement et effectuer le transport aérien des équipements et des effectifs que les transporteurs commerciaux ne peuvent assumer.

Recherche et sauvetage

Le programme de recherche et de sauvetage (R et S) du gouvernement du Canada est un programme conjoint auquel participent un certain nombre de ministères fédéraux et d'autres organismes de même que des centaines de citoyens à travers le pays. Le ministre de la Défense nationale a été désigné "ministre agissant de premier chef" et le MDN améliore constamment ses capacités de coordination en cas de détresse en mer et dans les airs. Une de ces importantes améliorations porte sur la modernisation des hélicoptères de sauvetage afin d'en augmenter l'autonomie et de les rendre davantage aptes à voler par tout temps, le jour comme la

nuit. Puis, il y a la participation du Canada, avec les États-Unis, l'U.R.S.S. et la France, au projet de R et S par satellite SARSAT/COSPAS. Ce système international, quoiqu'il n'en soit qu'à l'étape d'évaluation, fait presque quotidiennement la preuve qu'un réseau de satellite peut réduire le temps nécessaire pour repérer et localiser un signal de détresse transmis depuis un aéronef ou un navire en difficulté.

Dans les quatre centres de coordination des opérations de sauvetage (CCOS), situés à Halifax (Nouvelle-Écosse), Victoria (Colombie-Britannique), Trenton (Ontario) et Edmonton (Alberta), les commandants des régions de R et S disposent de vastes ressources. Ainsi, des avions et hélicoptères du MDN et des navires de R et S de la Garde côtière canadienne dans cinq bases disséminées partout au pays demeurent en alerte 24 heures par jour et sept jours par semaine. Le ministère des Pêches et Océans est également prêt à intervenir sur les deux côtes du pays, sur les Grands Lacs et dans le Saint-Laurent. En outre, le Canada et les États-Unis ont conclu des ententes de réciprocité aux termes desquelles ils peuvent faire appel aux ressources de R et S de l'un ou l'autre en cas d'incident près de la frontière canado-américaine. Ces ententes se poursuivront, ainsi que celles dans le cadre desquelles on peut faire appel à d'autres ressources du gouvernement, à des organismes civils de volontaires, et à de particuliers dans tout le pays.

Commandement, contrôle et communication

Pour assurer le commandement et le contrôle de nos forces disséminées un peu partout, nous avons besoin d'un état-major et de moyens de communication. Par conséquent, le quartier général des Forces canadiennes sert de plaque tournante d'où le ministre, le Chef de l'état-major de la Défense et le Sous-ministre assument leurs fonctions respectives en ce qui a trait à la gestion du ministère de de la Défense nationale et au commandement et au contrôle des Forces canadiennes. Il existe également un tout nouveau réseau de communication qui relie les divers établissements des Forces canadiennes et appuie les centres du gouvernement d'urgence en place au Canada, en plus de servir de réseau de secours gouvernemental en cas de besoin. Aux fins du contrôle régional et fonctionnel, on a prévu des quartiers généraux à Victoria, pour le Commandement maritime (Pacifique), à Winnipeg pour le Commandement aérien (Les Prairies), à Saint-Hubert pour la Force mobile (Région de l'Est), à Halifax pour le Commandement maritime (Atlantique), à Trenton pour le Système d'instruction et la région de l'Ontario et à Lahr pour les Forces canadiennes en Europe.

Personnel

Le soutien du personnel constitue également une fonction de toute première importance. En effet, le "personnel", les militaires et les civils, constitue la ressource la plus précieuse des Forces canadiennes. Cependant, pour que les militaires à l'effectif de la Force régulière et des réserves puissent donner un bon rendement, il faut mettre en place des services propres à assurer leur perfectionnement (recrutement, instruction et formation individuelle), et des services de gestion du personnel (administration, affectations de carrières, direction spirituelle et morale) et de santé (soins médicaux et dentaires). Le service militaire exige du courage, de l'abnégation, de l'endurance physique, des aptitudes et des connaissances spéciales. Il s'agit donc de relever un défi de taille: former les jeunes Canadiens, en faire des marins, des soldats et des aviateurs, leur inculquer les qualités nécessaires au service militaire, tout en satisfaisant pleinement leurs besoins personnels. L'avenir nous lance également un autre défi: répondre aux besoins relativement constants des forces du temps de paix, et en même temps mettre au point des mécanismes permettant d'assurer une transition rapide lorsqu'il faudra augmenter les effectifs afin de faire face et de satisfaire aux engagements qui incomberaient au Canada en temps de crise.

Matériel

Pour mettre en place des forces opérationnelles prêtes au combat, il faut également disposer de moyens importants d'appui matériel, notamment en ce qui a trait à la logistique (approvisionnement, matériel de transport, génie et entretien), à la recherche et au développement et à la mise en place des installations nécessaires dans les bases.

Notre plus grand défi dans ce domaine consiste à pouvoir soutenir nos forces au combat. Pour ce faire, nous aurons besoin du matériel tactique approprié, tel que carburant et munitions, ainsi que d'autres équipements. Il nous faudra également le potentiel de transport et de gestion de matériel pour faire en sorte que ce matériel et ces équipements soient disponibles à l'endroit et au moment voulu.

LE PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE

De tous les défis visant à veiller à ce que les Forces canadiennes possèdent l'organisation et l'équipement nécessaires pour accomplir les missions qui leur sont confiées, le plus difficile à relever est de faire en sorte que toutes les mesures prises ou proposées se situent dans le domaine du financièrement possible. Grâce à la discipline imposée par son système de gestion des dépenses et des politiques, le gouvernement voit non seulement à ce que les demandes de fonds du MDN soient pleinement justifiées, mais également à ce que les fonds alloués au MDN soient gérés consciencieusement afin de répondre aux objectifs du gouvernement.

Le gouvernement s'est constamment efforcé d'atteindre l'objectif de 3 p. cent de croissance réelle, objectif fixé par l'OTAN en matière de budgets de la Défense et adopté par les alliés en 1977. Pour 1983-1984 et 1984-1985, les prévisions reflètent une croissance continue du budget de la Défense d'environ 3 p. cent, après inflation.

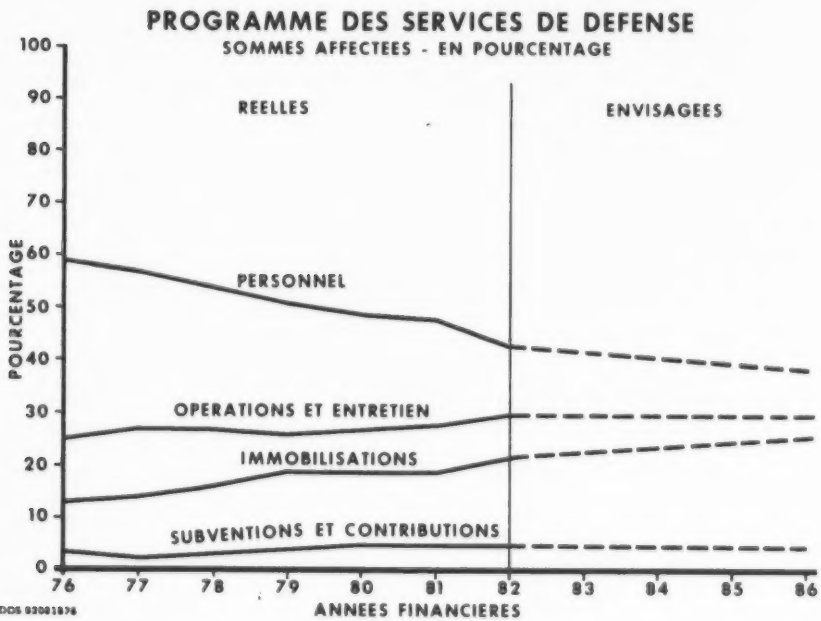
En plus de l'augmentation réelle de 3 p. cent du financement, on peut voir, d'après le tableau ci-dessous, que l'on attribue à partir de 1984-1985 .25 p. cent du budget de la défense en vue d'assurer un meilleur état de préparation et une meilleure aptitude à soutenir le combat. Il est prévu que cette somme va s'accroître dans les années suivantes à un rythme de .25 p. cent par année jusqu'à un maximum de 2 p. cent du budget de la Défense, de façon à assurer une amélioration progressive de notre état de préparation.

FIGURE 8 PRÉVISIONS DE FINANCEMENT

	1983/1984	AB (M $)	1984/1985
Personnel	3 187		3 361
Opérations et maintenance	2 075		2 343
Subventions et contributions	164		178
État de préparation et aptitude à rester au combat	-		20
Immobilisations	1 815		2 224
Sous-total	7 241		8 126
Dépenses statutaires	599		644
Budget total	7 840		8 770

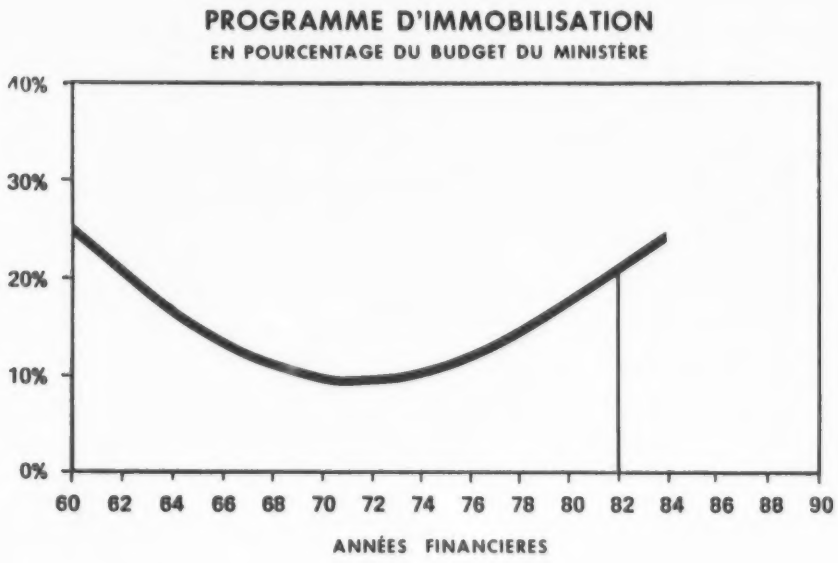
La répartition des fonds de la Défense, comme l'indique la figure 9, a changé au cours des dernières années étant donné que nous devons accroître nos dépenses en matière de rééquipement. En termes de pourcentage, il a fallu réduire nos dépenses sur le chapitre du personnel, mais on a quand même réussi à accroître quelque peu nos effectifs. Comme on peut le voir, les dépenses pour les opérations et la maintenance sont restées relativement uniformes pendant cette même période, en dépit d'une augmentation du coût de maintenance des vieux équipements. Les subventions et contributions, ce qui comprend notre contribution à l'OTAN, ont été relativement les mêmes pendant cette période, bien qu'elles aient quelque peu augmentées vers la fin des années 70 à la suite de notre participation au programme d'alerte par moyens aéroportés.

FIGURE 9



Immobilisations. Au cours des années 60 et au début des années 70, les budgets de la défense n'ont pas permis d'importantes acquisitions d'équipement. Comme on peut le constater d'après la figure 10, les sommes réservées à cette fin ne représentaient plus, en 1972-1973, que 8 p. cent du Programme des services de défense. Cependant, en 1974, on a décidé d'entreprendre un programme considérable de rééquipement des Forces canadiennes et, à cette fin, nous avons depuis prévu une augmentation annuelle réelle du budget d'équipement entre les années budgétaires 1977-1978 et le présent.

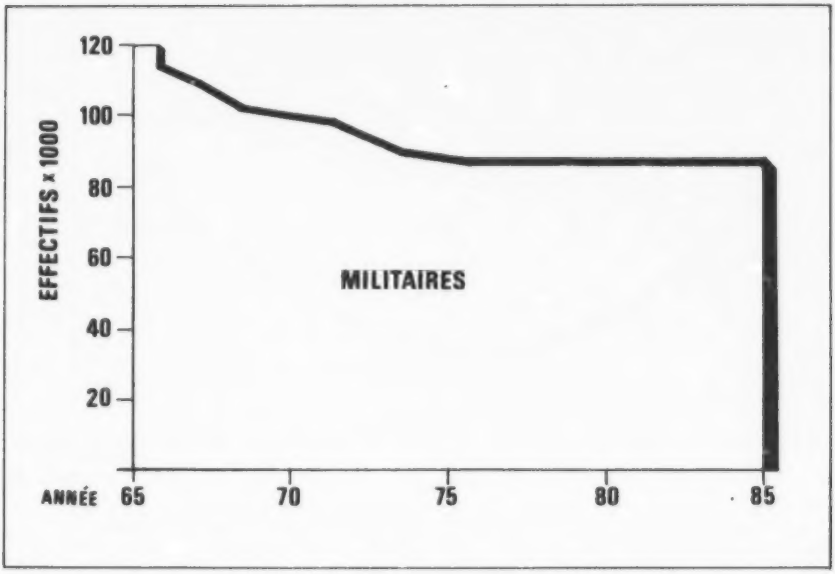
FIGURE 10



Personnel. En 1977, lorsqu'on s'est rendu que les Forces canadiennes ne pouvaient s'acquitter de leurs missions avec des effectifs dépassant à peine 79 000, le gouvernement a approuvé une augmentation graduelle de 4 707 années-personnes des effectifs de la Force régulière pour porter ceux-ci à 83 861. Pour atteindre cet objectif, les effectifs se sont donc accrus de 400 années-personnes par année depuis 1978-1979, et il continuera d'en être ainsi jusqu'en 1983-1984 (voir figure 11). En même temps, les années-personnes civiles ont été légèrement réduites.

FIGURE 11

EFFECTIFS MILITAIRES DE 1965 À 1985



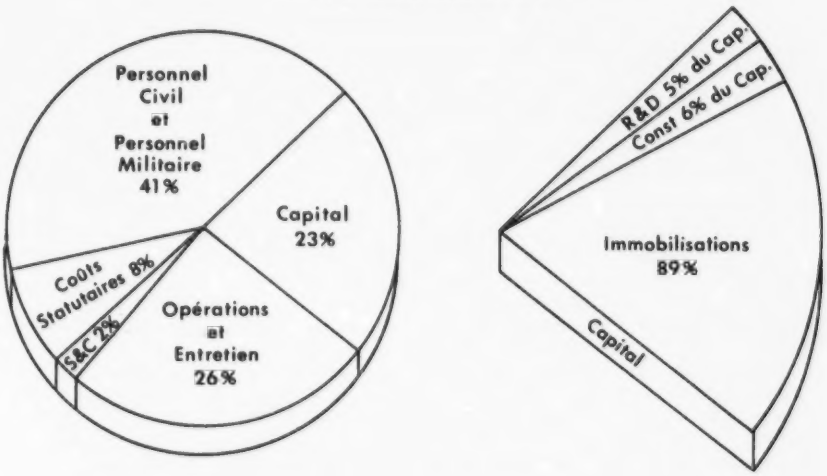
Prévisions budgétaires pour l'année 1983-1984

En résumé, le Programme des services de défense de 1983-1984 respecte l'orientation prise ces dernières années et qui tend vers l'accroissement des immobilisations pour le renouvellement du matériel. On vise à long terme à parvenir à un équilibre réaliste entre les principaux éléments qui constituent les immobilisations, le personnel, et les opérations et la maintenance afin d'en arriver à un rapport établi et rentable visant à répondre aux besoins de défense collective et nationale du Canada.

La figure 12 indique comment seront répartis les fonds de la Défense pour l'année qui vient.

FIGURE 12

RÉPARTITION PROCENTUELLE
DU BUDGET DU PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE
ANNÉE FINANCIERE 1983-84



DDDS 830128777V

PERSPECTIVES

Les objectifs fixés à partir de la ligne de conduite que le gouvernement adoptait en 1971 ont été poursuivis de façon aussi soutenue que l'ont permis les courants et les écueils des affaires internationales. Le rythme avec lequel nous avons renforcé notre capacité de jouer le rôle qui nous revient dans le cadre des arrangements collectifs qui garantissent notre sécurité et maintiennent la paix a été aussi rapide que l'ont permis les innombrables considérations relatives à l'allocation et à l'engagement de ressources considérables. Nous progressons de façon régulière dans la voie de la modernisation et du remplacement de nos équipements et nous nous sommes engagés dans un programme qui permettra à nos forces d'être prêtes au combat et capables de le soutenir. Nous sommes bien conscients de la place essentielle qu'occupent nos forces de réserve et c'est pourquoi nous adoptons des mesures concrètes pour en accroître le rôle.

Nous n'aurons jamais fini d'augmenter notre capacité de contribuer à la sécurité collective, car le monde dans lequel nous vivons ne cesse d'évoluer. L'efficacité de nos forces n'est mesurable que par rapport aux forces qu'elles pourraient être appelées à affronter. La crédibilité de notre contribution à empêcher tout acte d'agression et à prévenir les risques repose dans une large mesure sur la capacité de nos forces à s'acquitter de leur tâche lorsqu'il le faut. Nous continuerons donc à prendre les mesures jugées nécessaires et opportunes. Non seulement respecterons-nous les engagements pris à l'égard de nos alliés, mais nous nous acquitterons également de nos obligations encore plus importantes vis-à-vis le peuple canadien, dont le gouvernement doit fondamentalement et inéluctablement assurer la sécurité.

Tout cela, nous l'accomplirons dans le cadre d'une politique de défense qui, depuis plus d'une décennie, s'est avérée appropriée pour le Canada, politique de défense qui reconnaît l'importance de trouver un juste équilibre entre l'impératif de la force et la nécessité d'arrangements internationaux qui réduiront le besoin d'avoir recours à la force dans les relations entre pays. Par cette politique, le gouvernement continuera à se doter des ressources nécessaires pour la sécurité du Canada, pas plus. Dans l'intérêt d'une défense efficace et pour le bien du pays entier, nous sommes également résolus à faire le meilleur usage possible des ressources affectées à la défense, ressources qui servent aussi à une myriade d'autres fins.